This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

1,042,109

AUTRES OUVRAGES DE M. PAUL LEROY-BEAULIEU

De l'État moral et intellectuel des populations ouvrières et de son influence sur le taux des salaires. Ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques. Paris, 1868. *Guillaumin.*

Recherches économiques, historiques et statistiques sur les guerres contemporaines. Paris, 1869. *Lacroix-Verbœckhoven.*

La Question ouvrière au XIXe siècle. 2e édition. Paris, 1882. *Charpentier.*

L'Administration locale en France et en Angleterre. Ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques. Paris, 1872. *Guillaumin.*

Le Travail des femmes au XIXe siècle. Ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales politiques. Paris, 1873. *Charpentier.*

De la Colonisation chez les peuples modernes. Ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques. 2e édition. Paris, 1882. *Guillaumin.*

Essai sur la Répartition des richesses et sur la tendance à une moindre inégalité des conditions. 2e édition. Paris, 1882. *Guillaumin.*

6064-82. — Corbeil. Typ. et stér. Crété.

2150

ÉCONOMISTES & PUBLICISTES CONTEMPORAINS

TRAITÉ

DE LA

SCIENCE DES FINANCES

PAR

PAUL LEROY-BEAULIEU

MEMBRE DE L'INSTITUT,
PROFESSEUR AU COLLÈGE DE FRANCE,
DIRECTEUR DE L'*Économiste français.*

TROISIÈME ÉDITION

REVUE, CORRIGÉE ET AUGMENTÉE

TOME PREMIER

DES REVENUS PUBLICS

PARIS

GUILLAUMIN ET Cie, LIBRAIRES

Éditeurs du Journal des Économistes, de la Collection des principaux Économistes, du Dictionnaire de l'Economie politique, du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.

RUE RICHELIEU, 14

1883

PRÉFACE

DE LA TROISIÈME ÉDITION

La deuxième édition de notre *Traité de la Science des finances* s'est épuisée presque aussi rapidement que la première.

Cette faveur du public pour un livre traitant de matières auxquelles il ne portait guère d'intérêt autrefois nous a imposé le devoir de reviser avec un soin scrupuleux la troisième édition que nous lui soumettons aujourd'hui.

Nous estimons que ce que les lecteurs ont bien voulu apprécier dans les éditions précédentes, c'est d'abord l'indépendance d'esprit et la sincérité de l'auteur, c'est ensuite le grand nombre de faits et d'informations qu'il s'est efforcé de recueillir et de commenter.

On trouvera dans l'édition présente le même souci de l'indépendance d'esprit et de la sincérité. La violence de nos luttes politiques, la forme hautaine des opinions régnantes et des préjugés populaires, tendent à singulièrement ravaler les sciences sociales, à leur enlever toute dignité, toute liberté, toute objectivité, comme disent nos voisins. La plupart des livres qui se publient sur ces sujets et qui ne sont pas de simples manuels versent ou dans l'apologie ou dans le pamphlet.

Nous croyons avoir évité cet écueil. Ce n'est pas que nous ayons cherché à ignorer ou à oublier les circonstances et les difficultés actuelles ; cela n'était pas nécessaire, ni utile.

Depuis qu'ont paru les précédentes éditions de cet ouvrage, des faits nouveaux et considérables ont fourni des matériaux neufs à l'observation du politique et du financier : la suppression du cours forcé aux États-Unis et en Italie ; l'amélioration des finances de nations qui, depuis un quart de siècle ou un demi-siècle, étaient en proie aux déficits et aux expédients,

21150

l'Italie, par exemple, et même l'Autriche-Hongrie ; la détérioration, au contraire, des finances naguère splendides de plusieurs des plus riches pays du monde, la Belgique et surtout la France. Le budget a été en diverses contrées l'objet d'expériences et de propositions intéressantes. En France, il est devenu la proie des volontés incohérentes et des appétits illimités d'un Parlement peu éclairé. En Allemagne, un ministre dominateur s'efforce de substituer le budget biennal au budget annuel. Dans le même temps, sur le continent européen, et particulièrement sur notre terre française, se développait rapidement un monstre qui menace d'engloutir toute liberté, toute activité et toute richesse sociale, le socialisme d'État, le plus terrible et le plus insidieux ennemi des sociétés modernes. C'est ce monstre, cependant, qui est devenu chez nous une idole devant laquelle s'inclinent servilement et les conseillers municipaux, et les députés, et les ministres.

Il nous était impossible de ne pas tenir compte, dans la troisième édition de ce livre, de ces circonstances nouvelles. L'heureuse suppression du cours forcé aux États-Unis et en Italie, par des moyens analogues à ceux que nous indiquions dans les précédentes éditions de cet ouvrage, est venue confirmer nos prévisions. Le désarroi des finances françaises, depuis trois ans, a démontré une fois de plus que rien n'est plus difficile à gouverner que la prospérité, et qu'un développement trop rapide de richesse est l'une des plus dangereuses épreuves que la Providence impose au bon sens et à la moralité d'un peuple.

Il ne se pouvait pas que, sur plus d'un point, les faits nouveaux ne modifiassent quelques-unes de nos idées. C'est ce qui est arrivé en partie sur un sujet capital, les mérites respectifs des impôts directs et des impôts indirects.

La sincérité nous oblige à dire que nous sommes, aujourd'hui, un partisan moins déterminé de l'extension des impôts directs. Dès la première édition de cet ouvrage, nous nous sommes efforcé de mettre en parallèle avec impartialité les avantages et les inconvénients de chacune de ces deux grandes catégories d'impôts. Depuis lors, les conséquences fâcheuses d'un système fiscal où les taxes directes prévaudraient sont devenues plus évidentes à nos yeux.

Dans les démocraties, où tous les pouvoirs sont électifs et changent rapidement de main, où la lutte des partis est ardente et où le parti qui a la majorité dans les élections gouverne souverainement, sans aucun contre-poids, l'impôt direct peut devenir et doit même devenir à la longue un terrible instrument d'oppression : d'oppression individuelle à l'égard des hommes qui personnellement déplaisent aux autorités locales, d'oppression collective à l'endroit des classes riches ou aisées tout entières. L'histoire grecque est pleine de ces mesures qui font de l'impôt direct un moyen de dépossession, d'intimidation ou de vengeance (1).

En France, dans les régions où l'esprit démocratique a pénétré le plus profondément les pouvoirs locaux, on commence à ressentir ces inconvénients. Nous avons vu, dans nos départements méditerranéens, les conseils municipaux faire de la répartition de l'impôt mobilier un mode d'influence électorale; les répartiteurs, choisis avec soin, évaluent au double la valeur locative des maisons de leurs adversaires politiques, et à la moitié celle des maisons de leurs partisans. La juridiction docile des conseils de préfecture se garde bien de blesser l'opinion dominante en redressant ces abus. La timidité et parfois la connivence des préfets les encourage. Quant au conseil d'État, il est bien loin, et les informations impartiales lui manquent.

Un système fiscal où les impôts directs domineraient serait de plus en plus sujet à ces influences et à ces altérations. Ce n'est donc pas sans une haute raison que Montesquieu a dit des impôts indirects « qu'ils sont les plus naturels à la liberté, parce qu'ils se rapportent d'une manière moins directe à la personne (2) ».

D'autre part, les idées générales répandues dans le public sur la répartition des impôts entre les différentes classes de la société sont pour la plupart des idées fausses.

Il est inexact que les impôts indirects soient des impôts de capitation : cela n'est vrai d'aucun d'eux, pas même du sel; car, à la consommation personnelle de l'homme riche, il faut

(1) Xénophon, dans ses observations sur Socrate, cite le mot caractéristique adressé par Alcibiade jeune à Périclès : « Et si la multitude dans les États démocratiques prend vis-à-vis des riches des mesures oppressives, diras-tu que c'est là une loi? » *Œuvres complètes de Xénophon*, traduction de Talbot, tome Ier, page 12.

(2) *Esprit des lois*, livre treizième, chapitre XIV. Il ajoute encore : « Le tribut naturel au gouvernement modéré est l'impôt sur les marchandises. »

joindre celle de ses domestiques, de ses convives, de ses hôtes.

Il est inexact que l'homme laborieux soit, dans notre système actuel d'impôts, beaucoup plus chargé que l'homme riche.

L'erreur sur ce point est si invétérée qu'on voudra peut-être nous permettre, dans cette préface même, un court parallèle entre l'impôt qui frappe un chef de famille ayant 80,000 francs de rente et un ouvrier des professions bien rémunérées, un de ceux qui remplissent de leurs doléances et de leurs récriminations les réunions publiques.

Pour ne rien laisser à la fantaisie, j'emprunte au compte rendu d'un congrès ouvrier tenu, au mois de juin dernier, salle Baudin, rue du Faubourg-Saint-Antoine (1), la déclaration suivante faite par l'un des orateurs : « J'ai observé qu'en une « année, par suite des maladies, chômage, dimanches et fêtes, « nous ne travaillons, mon fils, ma femme et moi, que 250 jours. « Je gagne 6 francs par jour, soit 1,300 francs (2); mon fils « autant; ma femme gagne 800 francs. A nous trois, nous « disposons, pour l'année, de 3,400 francs. » Voilà donc le gain d'un ouvrier cordonnier à Paris, aidé de sa femme et d'un fils adulte, et formant ensemble un ménage de trois personnes. Recherchons la somme d'impôts qu'il paie et comparons sa situation, au point de vue fiscal, à celle d'un homme ayant 80,000 francs de rente, vivant à Paris avec sa femme et deux enfants.

Evaluation des impôts que paie un ménage d'ouvriers composé de trois personnes.

1° Impôt foncier (3)	» fr.	»
2° Impôt sur le revenu des valeurs mobilières	»	»
3° Impôt mobilier à Paris (le loyer déclaré par l'ouvrier est de 250 fr., or les logements au-dessous de 400 fr. sont exempts)	»	»
4° Impôt des portes et fenêtres	5	»
A reporter	5 fr.	»

(1) Voir le *Parlement* du 20 juin 1883.

(2) On remarquera que 6 francs par jour, multipliés par 250 jours, font 1,500 francs et non 1,300 francs, mais nous ne voulons pas corriger les inexactitudes de l'orateur.

(3) On dira peut-être que l'ouvrier supporte indirectement l'impôt foncier, son loyer s'en élevant d'autant. Nous laissons de côté tout ce qui concerne la répercussion de l'impôt. En tout cas, ce ne serait que 18 ou 20 francs à ajouter.

Report.....	5 fr.	»
5° Taxe sur chevaux et voitures de luxe.....	»	»
6° Taxe de 23 1/2 p. 100 perçue par l'État sur le prix des places des voyageurs en chemins de fer ou en voitures publiques ; la moyenne pour toute la France est de 2 fr. 10, soit pour trois personnes.....	6	30
7° Part contributive dans la somme de 711 millions produite, en 1882, par les droits de timbre et d'enregistrement. Les deux tiers de cette somme au moins portent sur la fortune acquise ; l'autre tiers peut être considéré comme grevant les revenus personnels en proportion de leur importance, soit (1).....	28	»
8° Part contributive dans l'impôt sur le sucre, en prenant la moyenne de 3 fr. 70 par tête et en relevant cette moyenne de moitié, parce qu'il s'agit d'ouvriers des villes et d'adultes.....	16	65
9° Part contributive dans les droits sur le café, sur le chocolat, le thé, d'après les mêmes éléments que ci-dessus	14	80
10° Part contributive dans le produit de l'impôt sur les vins, cidres, poirés, alcools et bière ; le produit de l'année 1882 est de 405 millions, soit 11 francs par tête ; nous relevons cette moyenne de moitié parce qu'il s'agit d'ouvriers urbains et adultes.....	49	50
11° Part contributive dans l'impôt sur le tabac, à raison de 10 francs par tête, en moyenne.....	30	»
12° Part contributive dans l'impôt sur le sel : la moyenne est de 90 centimes par tête, soit en relevant le chiffre d'un tiers pour les trois ouvriers du ménage parisien.	3	60
13° Part contributive dans l'impôt des douanes, autres que les taxes sur le sucre, le café, le cacao : la moyenne est de 4 francs par tête de Français ; mais, comme la consommation de ces articles divers a une certaine relation avec la fortune, on ne peut évaluer au-dessus de la moitié de cette moyenne la part des trois personnes du ménage ouvrier.....	6	»
14° Part dans les impôts sur la stéarine et les bougies, les allumettes, le vinaigre, les poudres, etc., d'après les mêmes proportions.....	4	20
15° Part dans le produit des droits de poste et de télégrammes, à raison de la moitié de la moyenne.....	6	»
16° Part dans la charge des droits d'octroi, à Paris, sur		
A reporter.....	170 fr.	05

(1) Nous supposons ici que l'ensemble des revenus est de 25 à 30 milliards pour la France.

Report.....	170 fr.	05
les boissons (64 millions en 1882), soit en moyenne 29 francs par tête.....	87	»
17° Part dans la charge des droits d'octroi sur les liquides autres que les boissons.....	20	50
18° Part contributive dans la charge des droits d'octroi sur les comestibles (le blé est exempt et la viande n'est que légèrement taxée), les combustibles, les matériaux, les fourrages et les objets divers. Le produit est de 68 millions, ce qui ferait par tête une moyenne de 30 francs environ ; mais la consommation de ces denrées a une certaine relation avec la fortune ; on peut donc porter en compte la moitié de la moyenne, soit 15 francs par tête.....	45	»
19° Part contributive dans les taxes municipales autres que les centimes additionnels ou les droits d'octroi, à savoir : les droits sur les halles et marchés, abattoirs, entrepôts, voitures publiques, permis de chasse, taxes funéraires, concessions dans les cimetières, taxe de balayage, abonnement aux eaux de la ville, voirie, vidange, gaz, etc. ; le total de ces produits, étant de 70 millions, représente par habitant de la ville de Paris une somme de 31 francs environ ; mais, comme tous ces droits ont une certaine relation avec la fortune, on ne doit porter en compte ici que la moitié de cette moyenne, soit pour les 3 membres du ménage ouvrier.	46	50
Total.....	369 fr.	05

Ainsi, le ménage d'ouvriers dont nous avons parlé et qui jouit d'un revenu total de 3,400 francs approximativement, paye à l'État, au département ou à la Ville de Paris environ 369 fr., soit 10.80 p. 100 de son revenu. Voilà, certes, une contribution énorme ; on est tenté de supposer que la mauvaise répartition des impôts en est la cause. Ce serait une erreur, on s'en convaincra si l'on cherche à se rendre compte des taxes que paie un homme vivant à Paris avec 80,000 fr. de rentes et ayant deux enfants.

La fortune d'un homme peut consister soit en biens fonciers, soit en fonds publics, qui ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, soit en valeurs mobilières grevées de cet impôt. Prenons successivement deux hypothèses : celle d'un homme ayant la moitié de sa fortune en biens fonds et l'autre moitié, par parts égales, en fonds publics et en valeurs

mobilières de diverses natures, puis celle d'un simple capitaliste qui ne possède aucun bien fonds, nous arriverons aux résultats suivants :

Evaluation des impôts que paye un homme ayant 80,000 *fr. de rente, dont la moitié en biens fonds et l'autre moitié par parts égales en fonds publics et en valeurs mobilières diverses :*

1° Impôt foncier sur 40,000 de rente à raison de 9 p. 100, taux moyen, centimes additionnels compris (1).....	3.600 fr.
2° Impôt de 3 p. 100 sur un revenu de 20,000 francs en valeurs mobilières autres que les fonds publics.....	600
3° Impôt mobilier à Paris, à raison de 11 p. 100, pour un loyer cadastral de 8,000 francs (2).....	880
4° Impôt mobilier sur maison de campagne.....	350
5° Impôt des portes et fenêtres, tant sur l'appartement de Paris que sur la maison de campagne.....	250
6° Taxe sur trois voitures et deux chevaux à raison de 60 francs par voiture et de 25 francs par cheval.....	230
7° Taxe de 23 1/2 p. 100 perçue par l'État sur le prix des places des voyageurs en chemins de fer, en supposant une dépense totale annuelle pour les transports des membres de la famille et des domestiques, de 1,200 francs, approximativement.....	250
8° Part approximative dans la somme de 711 millions de francs produite, en 1882, par les droits de timbre et d'enregistrement : les deux tiers au moins de ces droits de timbre et d'enregistrement sont proportionnels à la fortune ; nous supposons que les 80,000 francs de rente correspondent à une fortune de 2 millions, et que l'ensemble de la fortune de la France atteigne 180 milliards, ce qui nous paraît un grand maximum. Dans ces conditions la charge imposée du chef de ces droits à un homme ayant 80,000 francs de rente sera au minimum, en moyenne annuelle, de.....	5.250 (3)
A reporter.....	11.110 fr.

(1) Ce taux est très souvent dépassé de beaucoup.

(2) Ce loyer cadastral de 8,000 francs représente un loyer réel de 10,000 francs, ce qui est conforme aux habitudes des personnes dans cette situation de fortune.

(3) Il n'en résulte pas que chaque homme ayant 80,000 francs de rente paye, chaque année, 5,250 francs au fisc de droits d'enregistrement et de timbre. Mais c'est une moyenne qui est plutôt au-dessous de la vérité. L'année où il recueillera une succession, où il aura un procès, où il achètera une terre, où il fera un emprunt hypothécaire, ou bien simplement l'année où il changera fréquemment ses placements mobiliers, il payera davantage, d'autres années moins ; c'est ici une moyenne.

Report....	11.410 fr
9° Part contributive dans l'impôt sur le sucre, en tenant compte de ce qu'un homme riche, outre qu'il a quatre domestiques, reçoit souvent des hôtes à sa table et fait de nombreux cadeaux; l'impôt sur le sucre a produit, en 1882, 140 millions en chiffres ronds, soit 3 fr. 70 c. en moyenne par tête de Français; il n'est pas exagéré de calculer, à raison des circonstances précédentes, par tête des membres de la famille et des gens de la maison de l'homme à grande fortune, une dépense triple ou quadruple.....	120
10° Part, calculée d'après les mêmes éléments que ci-dessus, dans la charge des droits sur le café, sur le chocolat, sur le thé, à raison d'un produit total de 120 millions en 1882..... ...	104
11° Part dans la charge de l'impôt sur les vins, cidres, poirés, alcools et bières, en tenant compte des domestiques de l'homme riche, et en admettant, à cause des hôtes ou convives, qu'il défraie, et de ses habitudes larges, une consommation double, par tête, de la consommation moyenne : le produit total de ces impôts a été de 405 millions de francs en 1882, soit de 11 francs par tête de Français, à raison de huit personnes, dont quatre domestiques, et en comptant une consommation double par tête.....	176
12° Part contributive dans l'impôt sur le tabac, d'après les mêmes éléments.....	100
13° Part contributive dans l'impôt sur le sel qui produit annuellement 33 millions, soit 90 centimes par tête de Français; il faut tenir compte des quatre domestiques et relever d'un tiers la consommation moyenne à cause des hôtes ou convives que reçoit l'homme riche.....	10
14° Part dans l'impôt des douanes, autre que les taxes sur le sucre, sur le café, sur le cacao et sur le thé; le produit des douanes, déduction faite de ces articles, ayant été de 150 millions environ en 1882, soit 4 francs par tête de Français, en comptant pour les membres de la famille et les gens de la maison de l'homme riche une consommation simplement double de la moyenne, ce qui est très au-dessous de la réalité....	64
15° Part contributive dans les impôts sur le papier (13,750,000 fr.), sur la stéarine et les bougies (8,645,000 fr.), sur les allumettes (16 millions), sur le vinaigre (2,678,000 fr.), sur les poudres (14,519,000 fr.), dans les droits divers et recettes à différents titres	
A reporter.....	11.984 fr

Report.....	11.984 fr.
(40,610,000 fr.), en comptant pour chacun des membres de la famille de l'homme riche et pour les gens de sa maison une consommation double de la moyenne.....	42
16° Part contributive dans les droits de poste et télégraphe (153 millions en 1882), en comptant pour chacun des membres de la famille riche un nombre de lettres, d'envois postaux et de télégrammes quintuple de la moyenne et en laissant de côté les gens de sa maison.....	80
17° Part dans la charge des droits d'octroi, à Paris, sur les boissons (64 millions en 1882, soit en moyenne 29 fr. par tête), en tenant compte des quatre domestiques de l'homme riche, et en admettant, à cause des habitudes plus larges de la maison et des convives ou hôtes qu'on y défraie, une consommation double de la consommation moyenne.....	464
18° Part dans la charge des droits d'octroi, à Paris, sur les liquides autres que les boissons d'après les éléments qui précèdent.....	105
19° Part dans la charge des droits d'octroi sur les comestibles (1), sur les combustibles, sur les matériaux, sur les fourrages et sur les objets divers, toujours en tenant compte des quatre domestiques de l'homme riche, des habitudes plus larges de sa maison et des gens qu'il reçoit, ce qui doit faire regarder comme au-dessous de la vérité une consommation double de la moyenne.....	512
20° Part contributive de l'homme riche, dans les taxes municipales autres que les centimes additionnels ou les droits d'octroi, à savoir les droits sur les halles et marchés, abattoirs, entrepôts, permis de chasse, taxes funéraires, concessions dans les cimetières, taxe de balayage, abonnements aux eaux de la ville, voirie, vidanges, gaz, en admettant, pour chacun des membres de la famille et des gens de la maison de l'homme riche, une part proportionnelle qui est double de la moyenne, ce qui reste certainement fort au-dessous de la vérité.....	432
Total.....	13.619 fr.

(1) Il faut se souvenir que le blé et les farines ne sont pas taxés, que la viande l'est fort peu et que les droits d'octroi sur les comestibles portent surtout sur le beurre, les œufs, le gibier, le poisson, les fruits, etc.

D'après ce tableau, un homme ayant 80,000 francs de rente paye bien à l'État, au département ou à la Ville de Paris, bon an mal an, 13,619 francs, soit environ 17 p. 100 de son revenu. Nous avons supposé que cet homme avait la moitié de sa fortune en biens fonds; admettons maintenant qu'il n'ait aucuns biens fonds et que ses 80,000 francs de rente proviennent, pour moitié, de fonds publics non soumis à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, et, pour l'autre moitié, de valeurs mobilières assujetties à cet impôt; ce second homme riche payera 3,000 francs de moins que le premier (à savoir : 3,600 francs de moins du chef de l'impôt foncier, et 600 francs de plus du chef de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières). L'ensemble de ses contributions détaillées ci-dessus montera encore à 10,619 francs, soit plus de 13 p. 100. En définitive, un homme ayant 80,000 francs de rente, et vivant à Paris dans les conditions habituelles aux personnes de cette situation, paye à l'État et aux localités entre 13 et 17 p. 100 de son revenu, suivant qu'une partie de ce revenu provient de source foncière ou que la totalité dérive de valeurs mobilières et de fonds publics.

Encore devrions-nous dire qu'en y regardant de près, la part contributive de l'homme riche est plus considérable. Nous nous sommes tenus, en effet, pour plusieurs des articles de cette nomenclature fort au-dessous de la réalité. Il y a bien peu de familles ayant 80,000 francs de rente où l'on ne dépense que 80 fr. en ports de lettres ou télégrammes, que 100 fr. en impôt sur le tabac, que 120 francs en impôt sur le sucre, etc. La plupart de ces chiffres devraient être doublés, et nous croyons qu'il y a nombre de personnes en France, ayant de gros revenus, qui en laissent, bon an mal an, le cinquième, parfois même le quart, entre les mains du fisc sous toutes ses formes.

Nous n'avons pas tenu compte de certaines surcharges venant indirectement retomber sur le budget des hommes en proportion de leur fortune. Ainsi, les patentes ne figurent pas dans le tableau qui précède; et, cependant, il est certain que l'homme riche supporte, proportionnellement à sa consommation, la patente du boucher, de l'épicier, du tapissier, du marchand de chevaux, des commerçants en gros et des commerçants en détail

de toute nature. Nous laissons de côté tout ce qui concerne la répercussion de l'impôt.

Ces calculs, qui ne sont et ne peuvent être qu'approximatifs, démontrent qu'il s'en faut considérablement que les classes aisées ou riches soient ménagées en France par l'impôt et qu'elles n'acquittent pas la totalité de leur dû.

Si les ouvriers payent de lourds impôts, ce n'est pas qu'ils soient plus chargés que le reste de la nation, c'est que, par l'effet de notre imprévoyance et de notre gaspillage, le poids des impôts en France est effroyable. L'appétit monstrueux du fisc dévore le septième ou le huitième de l'ensemble des revenus du pays.

L'erreur populaire, propagée par beaucoup d'économistes, sur les impôts indirects tient aux causes suivantes : on considère isolément tel ou tel impôt qui est le moins proportionnel à la fortune, et on néglige toutes les autres taxes qui servent de contre-partie ou de contre-poids; on ne tient compte que de la consommation individuelle de l'homme riche, on n'y joint pas celle de ses domestiques et de tous les gens que, à titre temporaire ou permanent, il héberge et défraie. On oublie que beaucoup de taxes indirectes sont très loin d'être des taxes de consommation, et que, notamment, parmi nos impôts dénommés indirects figurent les 700 millions de droits de timbre et d'enregistrement qui, pour la plupart, sont approximativement proportionnels à la fortune.

Un régime d'impôts indirects, qui ne contient aucun droit sur le blé et sur les farines, et seulement de très légers droits sur la viande, est donc moins inique qu'on ne se le figure d'ordinaire.

Le lecteur verra dans le courant de cet ouvrage que les questions d'incidence, de répercussion et de diffusion de l'impôt sont très délicates, et de celles que l'on ne peut résoudre en un clin d'œil. Il nous a paru bon de nous livrer, dans cette préface, à cette analyse sommaire, parce que l'on parle plus que jamais avec une singulière légèreté de ce qu'on appelle la réforme des impôts.

Si notre opinion sur les mérites et les inconvénients respectifs des taxes directes et des taxes indirectes dans une démocratie s'est en partie modifiée, nous n'en avons pas moins laissé sub-

visées, en général, le texte des précédentes éditions de cet ouvrage. Nous nous sommes contenté, d'ordinaire, d'y joindre des notes et des observations.

Un livre sérieux doit conserver de l'unité de vues: on ne saurait, après coup et à différentes reprises, en modifier plus ou moins les doctrines. L'auteur, dont certaines opinions ont changé, ne doit plus intervenir que comme un commentateur qui reverrait avec conscience l'œuvre d'autrui et qui, sans altérer le texte primitif, présenterait des réserves ou des restrictions.

En ce qui concerne les chiffres et les faits, déjà très abondants dans les éditions antérieures, nous les avons soumis à une vérification et nous en avons ajouté de nouveaux. Notre livre a encore grossi : c'est l'inconvénient des travaux de ce genre.

La situation économique et financière de la France, tant au point de vue des doctrines qu'au point de vue des résultats, est devenue beaucoup plus critique qu'en 1877 ou en 1880. Heureux serons-nous si la nouvelle édition de ce livre peut, dans une matière si grave et où l'on s'abandonne trop à l'aventure, dissiper quelques erreurs et prévenir quelques fautes.

Juin 1883.

PAUL LEROY-BEAULIEU.

PRÉFACE

DE LA DEUXIÈME ÉDITION

Ce livre a eu une bonne fortune qui échoit rarement aux ouvrages sur les finances. En moins d'un an la première édition en a été épuisée.

Dans celle que nous offrons aujourd'hui au public nous n'avons pas eu à modifier nos principes. Une nouvelle expérience de deux années nous en a surabondamment démontré la justesse.

Nous devions toutefois à nos lecteurs et au succès même dont ce livre a été favorisé de rajeunir la plupart des chiffres qui servent de démonstration et, pour employer une expression étrangère, d'illustration à nos théories. Nous nous sommes aussi scrupuleusement que possible conformé à ce devoir.

Dans la première édition, toute une partie était trop sommaire, incomplète, celle qui était consacrée au budget. Nous l'avons presque doublée. Au lieu de quatre chapitres et de cent dix pages, nous avons donné à cet important sujet six chapitres et cent quatre-vingts pages.

Ce livre est un livre de science, non un ouvrage de circonstance ou de polémique. Que nos lecteurs s'abstiennent donc d'y chercher la trace de préoccupations actuelles, ou d'un parti pris quelconque autre que celui de la recherche de la vérité générale et permanente.

C'est dans un esprit scientifique que les œuvres de science doivent s'écrire ; c'est dans le même esprit qu'elles doivent se lire et se juger.

Mai 1879.

P. L.-B.

AVANT-PROPOS

DE LA PREMIÈRE ÉDITION

Depuis 1871, l'auteur de ce livre a été amené à s'occuper spécialement des finances publiques. Comme directeur du journal hebdomadaire l'*Economiste Français*, comme rédacteur du *Journal des Débats*, comme professeur à l'*Ecole libre des sciences politiques*, il a dû traiter presque journellement, tantôt au point de vue théorique, tantôt au point de vue pratique, les questions d'impôts, de budgets, d'emprunts, de crédits, etc. Le livre qu'il offre aujourd'hui au public est le fruit à la fois de cet enseignement scientifique et de ces fréquentes études sur des faits d'actualité. L'auteur pense avoir ainsi rempli une lacune dans notre littérature économique.

Sans doute les bons ouvrages en matière de finances ne manquent pas. Il suffit de citer pour la France les importants travaux de M. le marquis d'Audiffret, de M. de Parieu, de M. Joseph Garnier, le traité fort estimable et fort utile de M. Vignes sur les impôts. Mais il a paru à l'auteur de ce livre que, après les grandes expériences faites par les États-Unis depuis 1860 et surtout par la France depuis 1871, la science des finances devenait plus complète, plus précise, que plusieurs parties en étaient renouvelées ou agrandies. On ne peut nier, par exemple, que la matière du crédit public, qui forme la presque totalité du second volume de cet ouvrage, n'ait été particulièrement éclairée par nos grandes opérations d'emprunts.

Peut-être quelques personnes feront-elles des objections au titre même de ce livre : il n'y aurait pas, selon elles, de science des finances ; il n'y aurait que quelques règles approximatives et peu certaines que l'observation indiquerait et qui ne se montreraient pas infaillibles. La conduite des finances d'un pays serait seule-

ment affaire de tact et d'intuition, non d'érudition et de science.

On nous permettra d'être d'un autre avis. Nous croyons qu'il y a une science des finances publiques. Si l'on nous dit qu'à toute science il faut un principe, nous répondrons que le principe de la science des finances, c'est le développement constant de la richesse nationale dans un pays civilisé, toutes les fois qu'un législateur malhabile ne s'oppose pas à ce développement. C'est ce phénomène dont le lecteur trouvera la démonstration dans la plupart des chapitres de ce livre. Quand l'auteur parle des impôts, du budget, des emprunts, des conversions de dettes, de l'amortissement, il n'oublie jamais ce principe constaté par l'observation, que la richesse nationale a une tendance marquée à s'accroître d'une manière continue. Si ce livre a quelque originalité, c'est pour s'être particulièrement inspiré de cette vérité et l'avoir mise en lumière.

Au dix-huitième siècle, en Angleterre, il ne paraissait guère d'écrit financier où l'on n'annonçât la faillite prochaine de la Grande-Bretagne. Ces terreurs étaient patriotiques, mais peu scientifiques. L'optimisme, c'est-à-dire la vue claire des lois qui président au progrès des nations, n'exclut d'ailleurs pas l'esprit de critique. Le lecteur trouvera dans les différentes parties de cet ouvrage la censure impartiale des mauvais impôts, des emprunts imprudents et des divers expédients financiers auxquels recourent parfois d'habiles empiriques. Si les finances forment, dans le domaine théorique, une science indépendante, elles sont malheureusement dans la pratique l'humble servante et presque l'esclave d'une maîtresse arbitraire et fantasque, la politique.

L'une des principales préoccupations de l'auteur de cet ouvrage, ç'a été de ne rien affirmer sans le démontrer, non seulement par des raisonnements, mais par des faits. Quelques lecteurs trouveront peut-être que l'on a abusé dans ce livre des chiffres et des données pratiques. La plupart, croyons-nous, jugeront que c'est par respect pour le public et dans le désir de l'éclairer que l'auteur a ainsi accumulé les faits et les chiffres.

Décembre 1876.

P. L.-B.

TRAITÉ

DE

LA SCIENCE DES FINANCES

OBJET ET PLAN DE CET OUVRAGE

Définition de la science des finances. — Influence du développement de la civilisation sur les dépenses publiques. — Croissance continue des dépenses nationales dans la plupart des pays. — Exemples de la France et de l'Angleterre. — Principales causes de cette augmentation des dépenses.

Une des principales difficultés pour celui qui entreprend de faire un traité des finances, c'est de savoir se borner. On peut à l'occasion de ce sujet aborder les questions les plus diverses et les plus étendues. Pour nous qui n'avons pas seulement écrit ce livre, mais qui l'avons pour ainsi dire parlé, puisqu'il est sorti presque achevé de cinq années d'enseignement public, nous nous sommes surtout proposé de le rendre clair et précis. La pensée qui nous a guidé est celle qu'exprimait Colbert en disant : « Il faut rendre la matière des finances si simple qu'elle puisse être facilement entendue par toutes sortes de personnes. » Cette nécessité et ce devoir sont encore plus impérieux de nos jours qu'autrefois, puisque la direction des finances publiques est dans les mains de tout le monde, d'une manière indirecte dans les mains des 9 ou 10 millions d'électeurs, et d'une manière directe dans celles des 7 ou 800 députés ou sénateurs, des 3 ou 4,000 conseillers généraux, des 200,000 ou 250,000 conseillers municipaux de France.

Loin de chercher à étendre le domaine des finances, nous avons désiré le circonscrire dans des limites bien nettes. Une bonne définition épargne bien des embarras et des perplexités. Voici ce que nous

entendons par la science des finances : C'est la science des revenus publics et de la mise en œuvre de ces revenus. Les revenus publics sont la substance même des finances; les règles pour la gestion des deniers, les procédés d'emprunt, d'amortissement, etc., en sont la mise en œuvre et constituent ce que nous pourrions appeler la partie extérieure des finances.

En donnant cette définition, nous nous séparons notamment des savants allemands qui ont écrit, d'ailleurs avec tant de soin et d'érudition, sur la science des finances. Nous avons sous les yeux, en traçant ces lignes, trois de leurs publications les plus importantes : *Grundsätze der Finanzwissenschaft* (Principes de la science des finances) de Rau (4e édition, 1859); *Lehrbuch der Finanzwissenschaft* (Leçons de la science des finances) par le même, mais considérablement remanié ou plutôt presque entièrement refait par le docteur Adolphe Wagner, professeur à l'Université de Berlin (1872); enfin *Lehrbuch von Finanzwissenschaft* du docteur Lorenz von Stein, professeur à l'Université de Vienne (1871).

Notre plan n'est pas le même que celui de ces trois ouvrages : il est moins vaste. Les trois écrivains allemands commencent par s'étendre assez longuement sur l'essence de l'État, sur ses attributions et sur les dépenses qui en découlent. Le docteur Rau ne consacre dans sa quatrième édition que cent pages à cet ordre de considérations; le docteur Lorenz de Stein n'est pas sur ce point plus prolixe; mais le docteur Wagner y emploie cent quatre-vingt-dix-huit pages : il étudie minutieusement toutes les dépenses et donne son avis sur chacune d'elles. Nous n'avons pas cru devoir entrer dans cet ordre d'études. Certes il nous eût été aisé aussi de disserter sur les attributions essentielles et les attributions secondaires de l'État, sur les fonctions dont il doit se charger et sur celles qu'il doit abandonner aux citoyens et aux associations libres. Mais ce genre de recherches n'appartient pas selon nous à la science des finances; il est du ressort de l'économie politique pure ou même de la politique : il faut savoir respecter les frontières qui séparent les diverses catégories de connaissances humaines. Un État a des besoins : il ne s'agit pas pour nous en ce moment de savoir quels ils sont et quels ils doivent être, mais comment il les peut satisfaire le plus amplement possible avec le minimum de dommages et de sacrifices pour les particuliers. Si vous faites venir un architecte pour vous construire une maison, ce n'est pas son affaire de s'enquérir si cette construction est trop vaste pour votre fortune ou pour votre situation sociale; ce qui le concerne, c'est de faire cette maison aussi solide, aussi commode, aussi belle que possible avec le minimum de

lépenses pour le propriétaire. De même celui qui écrit sur la science les finances peut plaindre sincèrement les États qui font de trop grosses dépenses, mais sa tâche réelle consiste à indiquer comment un État peut se procurer des ressources en ménageant autant que possible les intérêts des particuliers et en respectant la justice. Voilà pourquoi nous avons défini la science des finances par ces mots : science des revenus publics et de la mise en œuvre de ces revenus.

D'un autre côté, les écrivains allemands dont nous parlions se sont occupés dans leurs ouvrages de l'administration financière proprement dite, par exemple de l'organisme du ministère des finances et des grandes régies financières; nous ne parlerons qu'en passant de cet ordre de considérations, non pas que nous n'en comprenions toute l'importance, mais parce qu'il nous entraînerait trop loin et qu'il ne nous paraît pas non plus être du véritable domaine de notre ouvrage. Nous écrivons un livre sur la science des finances, c'est-à-dire sur tous les phénomènes financiers qui sont susceptibles d'être étudiés suivant les méthodes scientifiques et de se prêter à des généralisations scientifiques; les diverses branches de revenus publics, les emprunts, les dettes, les conversions, l'amortissement, le cours forcé, sont dans ce cas; au contraire, l'administration financière est quelque chose de contingent, de variable : elle peut se prêter à une foule de types différents et néanmoins d'une valeur égale.

Nous avons dit que nous ne commencerions pas ce livre par une étude des attributions de l'État et de ses fonctions soit essentielles et nécessaires, soit secondaires et facultatives. Nous prenons l'État et ses éléments constitutifs, tels que la province ou la commune, comme ils sont et comme ils ont toujours été. Ils sont doués de vie, ils ont de l'activité : ce sont des corps permanents qui rendent des services et qui supportent souvent des charges léguées par le passé. Dire d'une manière limitative quelles sont les fonctions essentielles de l'État, ce serait chose embarrassante : car il n'est aucune de ces fonctions qui dans certains pays et à certains moments n'ait été exercée par des particuliers en même temps que par l'État. On sait, en effet, qu'en Espagne, par exemple, une association privée, la Sainte-Hermandad, s'était constituée pour faire la police; en Angleterre, à l'heure actuelle, l'institution des constables spéciaux, c'est-à-dire des agents de police volontaires, temporaires et non rétribués, n'a pas encore complètement disparu.

Ce qu'il est facile de constater, c'est que le mouvement de la civilisation n'a pas cessé d'accroître, si ce n'est le nombre des fonctions de l'État ou de ses éléments (la province, la commune), du moins

l'importance de chacune de ces fonctions : les écoles, l'assistance publique, la viabilité, l'hygiène, sont autant de services dont l'État ne s'occupait guère autrefois et pour lesquels il fait chaque année des sacrifices de plus en plus grands. Or, les services que rend l'État ont ce caractère particulier que la plupart sont, en apparence du moins, gratuits. Celui qui en profite directement ne les paye pas directement et à lui seul, l'État ne reçoit donc pas, dans les sociétés modernes, de la personne à qui il rend service, l'équivalent immédiat de sa peine ou de la dépense spéciale qu'il a dû faire pour ce service. Il n'a d'ordinaire d'autres ressources que les revenus des biens qui peuvent lui appartenir en propre, ou les sommes qu'il perçoit sur tous les citoyens par la voie de l'impôt, faisant avec eux une sorte d'abonnement collectif pour le prix des services qu'il rend à chacun d'eux.

Cette gratuité apparente, mais non pas réelle, des services que rend l'État, est une des raisons qui poussent les peuples à exagérer les attributions de l'État. Aucun homme sensé ne réclamera d'un marchand qu'il lui fournisse une plus grande quantité d'étoffes ou de meubles qu'il n'en a besoin : parce que chaque acheteur sait qu'il doit individuellement et immédiatement, ou du moins prochainement, payer le prix intégral de ces meubles et de ces étoffes. Au contraire, beaucoup d'hommes réputés sensés, et méritant de passer pour tels dans les circonstances ordinaires de la vie, réclameront de l'État une masse de services plus grande que celle dont ils ont absolument besoin, parce qu'ils n'auront pas à payer individuellement et immédiatement le prix de chacun de ces services. Ils oublient qu'ils en payeront l'équivalent par cette sorte d'abonnement collectif que l'on appelle l'impôt.

Ainsi le principal caractère des services que rend l'État, c'est cette sorte de gratuité qui l'oblige à se récupérer en masse sur tous les citoyens des avantages qu'il a procurés à chacun d'eux. Il ressemble à un marchand qui, au lieu d'ouvrir un compte individuel à chacun de ses clients, ouvrirait un compte collectif à toute sa clientèle et répartirait parmi elle, à la fin de l'année, soit au hasard, soit d'après des données plus ou moins vagues, le chiffre de ses déboursés et des bénéfices légitimes qui lui sont dus. Évidemment cette méthode serait absurde de la part d'un marchand, elle se comprend de la part d'un État. S'il voulait, en effet, présenter à chaque contribuable un compte individuel des services qu'il lui a rendus, ce serait d'une inextricable complication, cela prêterait aux contestations les plus nombreuses; cela nécessiterait un appareil et un personnel de vérification aussi incommode que coûteux. En outre, beaucoup des services que rend

l'État ont ceci de particulier qu'ils ont une utilité préventive, pour ainsi dire insaisissable et impalpable; tel est le service de la justice, qui ne profite pas seulement à ceux qui plaident devant les tribunaux, mais à tous ceux dont les biens et les personnes sont préservés par la seule crainte que les tribunaux inspirent.

Si l'on examine le courant général de notre civilisation, depuis deux siècles surtout, on est singulièrement frappé de la progression des dépenses des États. La plupart de nos contemporains sont effrayés de ce phénomène qu'ils sont tentés d'attribuer à la mauvaise administration et à l'imprévoyance des gouvernants : que cette imprévoyance et ce désordre figurent parmi les causes du développement des dépenses publiques, nul esprit sensé ne saurait le contester : mais ce développement est un phénomène trop universel pour ne pas lui reconnaître des causes plus profondes et, pour ainsi dire, plus indépendantes de la volonté des hommes. On se souvient du saisissement qu'a produit en France sur les législateurs et sur la foule elle-même le premier budget dépassant un milliard de francs : c'est en 1828 qu'il apparut (1); depuis lors, jamais aucun budget ne fut inférieur à ce chiffre; par des augmentations graduelles, mais continues, le chiffre de deux milliards est atteint pour la première fois, si nous exceptons les années de guerre, en 1860; jamais depuis on ne descendit au-dessous; en 1877, on a dépassé pour les dépenses ordinaires de l'État proprement dit le chiffre de 2 milliards 667 millions, et, si l'on y ajoute le budget des dépenses sur ressources spéciales, qui se compose principalement des centimes additionnels perçus pour le compte des départements et des communes, le chiffre de 3 milliards 51 millions était atteint; enfin si l'on tenait compte des produits de l'octroi et des autres ressources communales, on arriverait à un total de 3 milliards 400 millions au moins. Il n'est guère probable que de longtemps on voie les dépenses tomber au-dessous de ces nombres, dont les proportions déconcertent encore notre imagination (2).

(1) Voir le *Compte général de l'administration des finances* pour 1869, pages 492 et suivantes : nous mettons de côté l'année de guerre 1823.

(2) Nous avons tenu à respecter le texte des éditions antérieures; mais voici des renseignements plus récents.

Le budget ordinaire de 1883, présenté par M. Léon Say, au mois de mars 1882, s'élève à 3 milliards 30 millions de francs. Voilà donc le troisième milliard dépassé Le budget extraordinaire de la même année est fixé par le même ministre à 257 millions; ce n'est que par certains artifices qu'on est arrivé à ce chiffre réduit, car le premier projet de budget extraordinaire de 1883, combiné par M. Allain-Targé, qui fut trois mois ministre des finances, s'élevait à 621 millions. Si l'on veut joindre à ces chiffres les dépenses des départements et des communes, le Bulletin de *Statistique du ministère des finances* (livraison de février 1882, page 156) nous fait savoir qu'on

La France, dira-t-on, est un mauvais exemple : c'est une nation aventurière, prodigue de la richesse que lui assure la fertilité de son sol, l'industrie et l'épargne domestique de ses habitants. Passons à une contrée plus paisible, dont la population ait plus de sens pratique et dont le gouvernement soit plus stable. Voici l'Angleterre, elle nous offre à peu près le même spectacle : les proportions n'en sont guère moindres. Qui n'a pas lu et qui n'a pas admiré dans la belle histoire de Macaulay ce chapitre magistral où il décrit l'état de l'Angleterre en 1685? combien alors était rudimentaire toute l'administration et quelle faible somme elle coûtait au pays! L'*excise*, c'est-à-dire les impôts indirects intérieurs, rendait 585,000 liv. sterl. nettes (moins de 15 millions de fr.), les douanes produisaient 530,000 liv. (13 millions et demi de fr.), la taxe sur les cheminées 200,000 liv. (5 millions); en ajoutant à ces trois grandes sources du revenu les produits du domaine royal, beaucoup plus étendu qu'à l'heure actuelle, des redevances féodales qui avaient alors de l'importance, on arrive, dit le célèbre historien, à un revenu total de 1,400,000 liv. sterl. (35 millions de fr.). Il est vrai qu'il ne s'agit ici que de l'Angleterre proprement dite, qui n'avait que 5 millions et demi d'habitants (1). Mais comment ce chiffre de recettes, qui nous semble infinitésimal, s'est-il transformé dans une période moindre de deux siècles, en celui de 85,472,000 liv. sterl., soit 2,137 millions de fr., pour le Royaume-Uni en l'année 1881-82 (2), comptant, il est vrai, 33 millions d'habitants? La population n'est que six fois plus grande que celle de l'Angleterre proprement dite en 1685 et les revenus publics sont soixante fois plus considérables.

N'allez pas croire que ce soient seulement les guerres du dix-hui-

1878 les recettes ordinaires des départements étaient de 154 millions, celles des communes de 658 millions en 1877 ; ces chiffres ont depuis lors notablement grossi; enfin, les communes et les départements font en France beaucoup de dépenses extraordinaires alimentées par des emprunts. On peut donc fixer pour l'année 1883 à 4 milliards environ l'ensemble des budgets ordinaires de l'État, des départements et des communes (déduction faite de tous les doubles emplois, c'est-à-dire des subventions prises sur le budget de l'État et accordées soit aux communes, soit aux départements). Quant aux dépenses extraordinaires de l'État, des départements et des communes en France, elles ne montent pas, bon an mal an, depuis quelque temps, à moins de 7 à 800 millions ; elles ont même une tendance à approcher d'un milliard. En résumé, les pouvoirs publics dépensent annuellement dans notre pays environ 4 milliards au titre ordinaire et 1 milliard au titre extraordinaire. Il serait opportun de faire des efforts pour arrêter ce débordement des dépenses qui est excessif et ne profite pas au pays en proportion des charges qu'il lui impose. (Note de la 3e édition.)

(1) Voir Macaulay, *History of England*, t I, p. 282 et suiv. de l'édition de Leipzig, 1849.

(2) Ce chiffre est extrait de l'exposé budgétaire présenté par M. Gladstone, chancelier de l'Échiquier, dans la séance du Parlement du 24 avril 1882.

tième siècle ou du commencement du dix-neuvième qui aient amené cette effrayante augmentation des budgets anglais : dans toutes les périodes, même les plus pacifiques, il y a eu un accroissement sensible et ininterrompu de toutes les principales catégories de dépenses publiques; une seule, celle de la dette, a légèrement diminué depuis 1815. Nous avons sous les yeux un grand document parlementaire anglais dont nous ferons un fréquent usage dans le cours de ce livre, *Public income and Expenditure*, n° 366 (1) : il contient le résumé de tous les budgets depuis 1688. Ne remontons pas si haut et ne considérons que la grande période de prospérité et de paix qui s'étend de 1816 à 1874 et qui est à peine troublée par la campagne d'Orient et quelques expéditions en dehors de l'Europe. La première année normale de cette longue période est celle de 1817 où les dépenses ordinaires s'élèvent à 58,726,341 liv. sterl. (1,480 millions de francs en chiffres ronds); pendant les dix-huit exercices qui suivent, les budgets ont une tendance à la baisse, ils arrivent par des réductions insensibles au chiffre de 48,786,047 liv. sterl. en 1833 (2) (1,229 millions de fr.) : c'est une diminution de 251 millions de francs, principalement par ces opérations qu'on appelle conversions et dont nous étudierons plus tard le principe : les dépenses pour l'armée et la marine ont pu être réduites d'une somme de 135 millions de francs; les frais de perception des impôts ont aussi faibli; mais les crédits accordés aux administrations civiles (*miscellaneous civil services*) se sont augmentés. Quoi qu'il en soit, c'est en 1833 que le budget anglais touche le point minimum dans ce siècle : à partir de cette époque, il augmente. Dix ans plus tard, en 1843, nous le trouvons au chiffre de 55,360,511 liv. sterl. (1,395 millions de fr.), c'est 166 millions de plus qu'en 1833, mais le chiffre de 1817 n'est pas encore atteint : prenons patience, il sera bientôt dépassé. Dans l'année de paix qui finit au 31 mars 1859 (3) le budget de la Grande-Bretagne monte à 64,805,872 liv. sterl. (1,633 millions de fr.) : c'est 238 millions de plus qu'en 1843, 404 de plus qu'en 1833 et 153 millions de plus qu'en 1817 : enfin, depuis 1859 les dépenses font des progrès rapides, quoique l'Angleterre prenne son parti du système de l'isolement politique, et elles atteignent pour l'exercice 1873-74 (4) le chiffre de 73,211,815 liv.

(1) Deux grands vol. in-4°, 1869.

(2) Année finissant le 5 janvier 1834 : nous calculons la livre sterling à 25 fr. 20 c.

(3) Au commencement de ce siècle, l'année financière finissait en Angleterre le 5 janvier; à partir de 1854, elle finit le 31 mars : l'exercice va donc du 1er avril d'une année au 31 mars de l'année suivante.

(4) Les dépenses totales de l'année 1873, c'est-à-dire de celle qui finit le 31 mars 1874, sont de 3,200,000 liv. sterl. plus élevées que le chiffre cité dans le texte nous

sterl., soit 1,846 millions de francs, chiffre supérieur de 213 millions à celui de 1859 et de 617 millions à celui de 1833.

Ainsi en quarante années de pleine paix qu'un orage n'a troublée que quelques instants, le budget de la Grande-Bretagne, ce pays de financiers économes, s'est accru de 617 millions de francs, c'est-à-dire de 50 p. 100 : cependant le fardeau de la dette a diminué de plus de 30 millions de francs dans l'intervalle : les dépenses de l'armée et de la marine, il est vrai, ont doublé : mais les frais des administrations civiles, justice, travaux publics, éducation nationale, services consulaires et coloniaux, etc., ont presque quadruplé. De 1873 à 1882 il y a eu une nouvelle augmentation de 300 millions dans les dépenses de la Grande-Bretagne. Nous parlons ici de la nation la moins centralisatrice de l'Europe, de celle qui a le moins de penchant à étendre les attributions de l'État, et qui, pour les travaux publics notamment, compte surtout sur l'initiative privée ou sur les administrations locales.

Nous n'avons voulu dans ce premier chapitre que donner un aperçu de la progression des dépenses publiques chez les nations civilisées, même les plus pacifiques : nous insisterons davantage sur ce phénomène dans une autre partie de cet ouvrage, quand nous traiterons du budget (1). Un jour il pourra y avoir une réaction contre ce mouvement : il se pourrait que si les nations pratiquaient avec quelque constance l'amortissement de leurs dettes nationales et si le régime d'armements à outrance qui écrase l'Europe venait à disparaître, les dépenses publiques finissent par s'amoindrir, mais il est probable que le temps où s'accomplira ce précieux progrès est assez éloigné. L'on ne peut avoir l'espérance de voir se réduire prochainement les frais des services civils, c'est-à-dire des travaux publics, de l'éducation, de l'assistance et de toutes les administrations qui se rattachent de près ou de loin à ces grands objets.

Dans la période de civilisation que nous traversons, en mettant de côté les guerres qui peuvent être considérées comme imputables aux vices des hommes et des gouvernements, les besoins de l'État augmentent, par trois causes : l'accroissement des services qu'une population plus raffinée exige de l'État; en second lieu l'augmentation des prix, c'est-à-dire soit des salaires, soit des subsistances : cette augmentation de tous les prix a été depuis plusieurs siècles un phénomène universel, qui n'a pas seulement sa source dans la découverte

avons retranché cette somme qui représente le payement de l'indemnité de l'*Alabama*, dépense extraordinaire.

(1) Voir dans le second volume de cet ouvrage le chapitre consacré à la *Croissance des budgets*.

des mines d'or et d'argent, mais qui vient aussi de l'élévation progressive des classes inférieures de la société, celles-ci réclamant et obtenant chaque jour une rémunération plus abondante; en troisième lieu l'entraînement qui résulte du développement très rapide de la prospérité, des constantes plus-values d'impôts et des facilités de crédit. Sous l'influence de ces trois causes, l'État et les éléments de l'État, c'est-à-dire les provinces ou les départements et les communes, sont amenés à dépenser de plus en plus pour les travaux qu'ils exécutent et le personnel qu'ils emploient. Une partie de cette augmentation de dépenses est, il est vrai, plutôt apparente que réelle, puisqu'elle représente seulement l'écart entre les prix actuels soit des salaires, soit des produits, et les prix antérieurs. Si l'on constate par exemple, que de 1818 à 1883 le budget de la France a plus que triplé, on ne doit pas oublier que la monnaie elle-même a changé de valeur réelle dans cet intervalle, si bien que l'écart entre les dépenses effectives de l'État à la première de ces dates et les dépenses effectives à la seconde est moindre au fond qu'en apparence. Les trois causes dont nous venons de parler ont eu beaucoup plus d'action dans la seconde moitié du XIXe siècle que dans la première. Jusque vers 1840 les dépenses publiques dans les divers pays n'ont que fort peu progressé depuis 1815; parfois même, elles ont baissé; c'est à partir de 1840 que l'augmentation des dépenses se développe et on peut dire d'elle : *vires acquirit eundo*. Le régime parlementaire et le mouvement démocratique paraissent plutôt avoir accru que diminué la tendance aux grandes dépenses publiques. On serait presque tenté de signaler le gouvernement parlementaire et l'esprit démocratique, tels qu'ils fonctionnent depuis quelques années, comme une quatrième cause qui tend à l'augmentation constante des dépenses publiques (Voir le 2me volume de cet ouvrage).

Sous la pression de ces incessants besoins de capitaux pour l'extension ou la multiplication de leurs services administratifs, et aussi, il faut bien le dire, pour payer les frais de conflits internationaux qui sont devenus moins fréquents, mais dont l'intensité s'est singulièrement développée, les Etats modernes ont créé un système financier très compliqué, où les expédients ont tenu jusqu'ici plus de place que les principes. Après plusieurs siècles de tâtonnements et d'expériences multipliées, l'observation scientifique s'est appliquée à cet ordre de phénomènes, et il devient enfin possible de se faire une idée raisonnée de ce que doit être un bon système de finances. C'est ce que nous allons rechercher dans cet ouvrage, en rassemblant le plus grand nombre possible de faits constatés, et en

ne tirant que des conclusions qui soient appuyées par un nombre suffisant de preuves. Le troisième quart de ce siècle abonde particulièrement en expériences, non seulement intéressantes, mais lumineuses, qui jettent beaucoup plus de clarté sur les problèmes jusqu'ici les plus contestés de la taxation et du crédit public. La réforme financière inaugurée en Angleterre par Huskisson, poursuivie par Robert Peel et Gladstone, la guerre de sécession aux Etats-Unis, les systèmes d'impôts, d'emprunts et d'amortissement qui en furent les conséquences, nos propres et colossales opérations financières depuis 1871, les vicissitudes du cours forcé dans les différents Etats de notre groupe de civilisation sont des phénomènes qui dépassent en grandeur tous ceux des temps précédents.

Nous distribuerons, ainsi que nous l'avons dit, cet ouvrage en deux parties principales : l'étude des revenus publics, et l'étude des questions qui se rattachent à la mise en œuvre de ces revenus, c'est-à-dire l'examen des problèmes scientifiques qui concernent le budget et le crédit public.

PREMIÈRE PARTIE

DES REVENUS PUBLICS

LIVRE PREMIER

DES REVENUS DU DOMAINE

CHAPITRE PREMIER

DES ORIGINES DE NOTRE SYSTÈME DE REVENUS PUBLICS.

Les revenus du roi sous le régime féodal. — Domaines, droits régaliens ou de suzeraineté, redevances ou servitudes. — Les charges de la terre autrefois et aujourd'hui. — Transformation des redevances en impôts et des aides accidentelles en taxes régulières.

Le système financier des nations européennes est sorti du régime féodal par des transformations graduelles, des extensions constantes et des améliorations progressives. Il n'est pas sans intérêt de remonter à ses origines et de parcourir rapidement cette série de lentes modifications. Il n'est pas besoin de dire qu'autrefois, au début du moyen âge, ce que nous appelons le budget, c'est-à-dire un projet des recettes et des dépenses, voté soit annuellement, soit périodiquement, par les représentants de la nation, n'existait pas. L'État, qui n'était pas alors distinct du souverain, tirait ses ressources de ses domaines propres, de droits régaliens ou de suzeraineté et des redevances que lui payaient les diverses catégories de sujets. Le célèbre jurisconsulte anglais Blackstone a décrit avec soin les ressources qui alimentaient le trésor royal anglais dans ces temps reculés. Cette description peut s'appliquer à tous les États européens de la même période.

Blackstone divise les revenus de la royauté en *ordinaires* et *extraordinaires*. La première branche des revenus ordinaires, c'étaient les

produits des domaines propres de la couronne, qui se trouvaient alors très considérables ; mais le favoritisme et la prodigalité ne cessèrent de restreindre ces domaines royaux pour les donner en pâture aux courtisans. De cette manière, dit Blackstone, le roi mit la couronne sous la dépendance immédiate du peuple. En dehors du produit de ses propres domaines, le roi jouissait d'une foule de droits régaliens. Il avait la garde des évêchés quand les sièges étaient vacants, et cette garde lui donnait le droit d'en percevoir les revenus, ce qui portait les souverains à prolonger la durée des vacances. Il bénéficiait de servitudes qui constituaient de véritables impôts : telle était en première ligne la prérogative ou le droit d'approvisionnement et de préemption, en vertu de laquelle les intendants et les employés du roi avaient le pouvoir légal de se faire livrer à un prix qu'ils fixaient eux-mêmes les diverses denrées nécessaires à l'alimentation de la maison royale. Ces droits d'approvisionnement et de préemption durèrent jusqu'à Charles II : pendant la révolution ils devinrent hors d'usage et furent remplacés par un droit sur chaque baril de bière vendu dans le royaume : ce droit sur la bière s'appelait *l'hereditary excise ;* le mot d'*excise* est le nom que les Anglais donnent à l'impôt sur les consommations ; les jurisconsultes anglais anciens admettaient que ce droit par tonneau de bière ne pouvait être modifié par le Parlement, sous prétexte qu'il provenait d'une sorte de contrat d'échange passé avec la couronne.

Une autre source de revenu régalien, c'étaient les licences pour la vente des vins, c'est-à-dire un droit payé annuellement par les personnes qui s'adonnaient au commerce de cette denrée. Les amendes pour délits de chasse et pour la violation des lois alors très rigoureuses sur les forêts étaient d'un certain produit. A la même classe de revenus se joignaient les profits des cours de justice, c'est-à-dire les amendes payées par les délinquants ou les droits que versaient les plaideurs, et quelquefois aussi des droits d'enregistrement ou d'agrément pour certains actes de la vie civile. Le droit sur le « poisson royal, *on the royal fish* », c'est-à-dire sur la baleine et l'esturgeon pêchés dans les eaux qui entourent les côtes anglaises, et le droit de naufrage figurent aussi dans cette nomenclature. Le roi avait encore un droit exclusif à la propriété des mines, ou du moins de celles d'or et d'argent ; mais, par une extension de ce principe, on admit que toute mine où il se trouvait de l'or et de l'argent, même en petite quantité, mêlé à d'autres métaux, appartenait à la royauté. Un autre droit royal, qui dans ces temps de guerre et de crise ne laissait pas que d'être productif, c'était le droit sur les trésors : tout trésor découvert appartenait à la couronne.

Les revenus que nous venons de citer n'avaient qu'une faible importance: il n'en était pas de même des droits de forfaiture, c'est-à-dire de la confiscation des biens du sujet déloyal ou réputé tel. Le droit de déshérence, qui attribuait au Trésor les successions vacantes, était productif dans un temps de grande agitation et où les communications étaient difficiles.

La Couronne avait encore en Angleterre bien d'autres ressources qui provenaient de la constitution toute féodale de la propriété et de la société britanniques. Le grand jurisconsulte Blackstone fait remarquer que, d'après la loi anglaise, toute la terre est possédée sous le régime des fiefs, et non sous celui des *alleux*. On sait la différence entre les genres de propriété que désignent ces deux mots : l'alleu est toute terre qui appartient en propre au possesseur et qui ne vient pas d'un don fait, à certaines conditions, par un supérieur dans la hiérarchie de la féodalité ; le fief, au contraire, était une propriété qui avait son origine dans un don fait par un supérieur à son inférieur, lequel se trouvait obligé à certains services, soit personnels, soit réels. Toutes les terres, à peu d'exceptions près, étant donc possédées en Angleterre à titre de fiefs, étaient soumises à beaucoup de services personnels et réels, de redevances de toutes sortes. On distinguait les terres dont les possesseurs étaient assujettis à des services d'*hommes libres*, et celles dont les propriétaires étaient astreints à des services *bas ou vils*. D'un autre côté encore, on pouvait faire deux catégories différentes, celle des services *certains* et celle des services *incertains*. Parmi les services d'*hommes libres* figuraient ceux d'accompagner le roi à la guerre, de lui payer une somme d'argent dans des cas déterminés ; parmi les *services bas* étaient ceux de labourer la terre du roi, de faire des haies sur ses domaines, de transporter son fumier. Les services que l'on appelait *certains* étaient ceux dont la nature et la quantité étaient connues et fixées d'avance ; les autres étaient ceux qui dépendaient des circonstances ou de la fantaisie du roi.

Le mode de tenure ou la propriété la plus honorable était le fief d'homme lige du roi (*Knight's fee*). D'après Hallam, l'étendue d'un semblable domaine consistait en 800 acres de terre ou 350 hectares environ. La possession d'un bien constituant un *fief d'homme lige* obligeait le propriétaire à servir le roi en campagne pendant quarante jours par an : mais les redevances et les servitudes économiques ou financières qui pesaient sur les fiefs des hommes liges n'étaient pas moins lourdes que les services militaires auxquels les propriétaires de ces fiefs étaient astreints : ces servitudes étaient connues sous le nom de « *aides, reliefs, première saisine, droit de garde, droit de mariage, amendes pour l'aliénation* et *droit de déshérence.* »

Les aides au début étaient de simples dons gratuits (*benevolences*) accordés par le tenancier à son seigneur dans les temps de difficulté et de détresse; mais, peu à peu, elles furent considérées comme des droits qui devaient être acquittés dans des circonstances déterminées sous peine de *forfaiture*. La principale circonstance dans laquelle il y avait lieu à la perception des aides, c'était le cas où le seigneur du fief était fait prisonnier, de façon qu'il fallût pourvoir à sa rançon. Un autre cas, c'était quand le fils aîné du seigneur du fief était fait chevalier, ce qui arrivait à l'âge de quinze ans: le troisième cas, c'était pour le mariage de la fille aînée du seigneur du fief. Ce nom d'*aides* finit par être donné à tous les subsides extraordinaires que la Chambre des communes accordait à la Couronne, si bien que les deux mots *aides* et *subsides* devinrent synonymes.

Les droits de relief étaient des droits de succession qui étaient dus par tout héritier d'un fief: ce droit avait son origine dans ce fait que les fiefs étaient d'abord des concessions viagères: mais il prit racine et continua à être perçu alors même que tous les fiefs étaient devenus héréditaires. Ces droits de relief étaient très élevés : tantôt ils furent arbitraires, c'est-à-dire fixés par le souverain suivant son caprice, alors ils équivalaient presque à un rachat de la terre par l'héritier; sous Henri II, ils furent fixés à 100 shillings par chaque fief d'homme lige, c'est-à-dire par chaque propriété de 800 acres qui alors ne pouvait valoir plus de 40 livres sterling ; c'était donc un droit de 10 à 12 p. 100, supérieur, par conséquent, aux droits de succession chez les peuples modernes. Ce droit de relief n'était payé que par l'héritier majeur: si l'héritier était mineur, il en était dispensé, mais alors il était placé sous la *garde* du seigneur, qui avait la jouissance des biens du fief, pendant tout le temps que durait la minorité du vassal, c'est-à-dire jusqu'à vingt et un ans pour les hommes et quatorze pour les femmes. En outre, quand le fief dépendait du roi, après que l'héritier avait atteint sa majorité, il devait encore au roi la première année du revenu du fief ; c'est ce qui s'appelait la *première saisine*.

Un autre droit très important, qui appartenait au seigneur sur ses feudataires, était le *droit de mariage*. Le seigneur pouvait présenter à l'héritière du fief, sa pupille, un parti qu'elle était tenue d'accepter, à moins qu'elle ne rachetât sa liberté par le payement d'un droit considérable. Il arrivait souvent que les rois cédaient à des courtisans, comme don gracieux ou moyennant finances, une partie des droits dont ils jouissaient sur les domaines de leurs vassaux. C'est ainsi que Simon de Montfort donna à Henri III 10,000 marcs pour avoir la garde des biens de l'un des feudataires mineurs de la couronne et pour percevoir à son profit le droit de mariage auquel était astreint

le même feudataire mineur. Or, 10,000 marcs de ce temps équivaudraient à 100,000 livres sterl. de monnaie actuelle, c'est-à-dire à 2 millions et demi.

Les droits d'aliénation ou plutôt amendes d'aliénation (*fines for alienation*) étaient encore un autre droit du seigneur sur les biens du feudataire : celui-ci ne pouvait céder la terre sans le consentement du souverain, qui exigeait alors le payement d'une somme, d'ordinaire égale au revenu annuel.

Les services militaires qui étaient dus par les fiefs finirent par se transformer en redevance pécuniaire et de là vint le *droit d'escuage*. Moyennant le payement d'une somme déterminée, les feudataires se dispensaient du service militaire effectif. La première fois qu'apparaît en Angleterre cette conversion d'un service personnel en une somme pécuniaire, c'est sous Henri II, lors d'une expédition à Toulouse.

En dehors des *tenures militaires*, il y avait d'autres propriétés qui n'obligeaient à aucun service de guerre et n'imposaient que des services agricoles ou des redevances pécuniaires ; ces services étaient tous connus sous le nom de *socage* : ils consistaient, pour la plupart, dans l'obligation de labourer la terre du roi ou du seigneur, et de permettre ainsi à celui-ci de se consacrer tout entier à la défense du pays.

Ces droits de socage furent très tôt convertis en une redevance pécuniaire. Les propriétés possédées sous ce régime étaient aussi astreintes à payer des aides ou des subsides pour le mariage de la fille aînée du roi. Elles étaient soumises, comme les fiefs militaires, au droit de relief, c'est-à-dire à un droit de mutation pour succession, et ce droit de mutation équivalait au revenu annuel de la terre ; elles supportaient aussi le droit de mutation pour aliénation ou vente ; mais sous Charles II ce dernier droit fut converti en un droit d'*excise* ou de consommation sur la bière. En 1660, à la Restauration, tous les fiefs militaires furent convertis en biens de socage ; les obligations qui leur étaient particulières, telles que le droit de mariage, furent donc supprimées ; elles l'avaient déjà été en fait par la révolution : en les abolissant par un statut, on faisait une concession aussi agréable aux cavaliers qu'aux têtes rondes.

Cette énumération des droits domaniaux et régaliens du moyen âge peut paraître fastidieuse et superflue. Il est cependant exact que le système financier, non seulement de l'Angleterre, mais de l'Europe, procède en droite ligne de cette organisation féodale. On a vu que le roi avait d'abord un domaine propre considérable, qu'ensuite toute la terre d'Angleterre, étant censée lui appartenir et n'avoir été concédée que par faveur, se trouvait soumise à une foule de rede-

vances. La plupart des impôts aujourd'hui connus existaient en germe dans ce temps. On entend souvent aujourd'hui des plaintes sur les charges qui grèvent la propriété foncière ; il semble que les propriétaires de biens-fonds soient spécialement maltraités par la fiscalité moderne : mais, s'ils pouvaient se reporter aux temps anciens, s'ils faisaient le calcul de toutes les charges féodales, de tous les services personnels, de toutes les servitudes réelles qui pesaient alors sur les biens-fonds, s'ils faisaient la comparaison impartiale du fardeau que supportait la terre alors et de celui qu'elle supporte aujourd'hui, les propriétaires fonciers verraient que leurs charges n'ont pas cessé de s'alléger depuis plusieurs siècles. La terre a été dégagée d'une foule de redevances lourdes et vexatoires, dont l'impôt pécuniaire qui la frappe aujourd'hui dans tous les pays n'est qu'un incomplet équivalent. Ce n'était pas seulement la taxe foncière qui existait alors, c'était l'impôt sur les successions, impôt énorme, puisqu'il atteignait 10 ou 12 p. 100 de la valeur pour les fiefs d'homme lige, quelquefois même ce chiffre était dépassé : c'était également l'*impôt sur les transactions*, puisque la terre payait au seigneur, en cas de vente, une année de revenu ; c'était un commencement de droits d'enregistrement dans les cours de justice, de droits de consommation, de droits de licence, etc.

Le mouvement de la civilisation transforma le système fiscal du moyen âge en réduisant les domaines propres du roi ou de l'État, en substituant des taxes pécuniaires aux divers services réels ou aux redevances en nature qui étaient dues par les vassaux, enfin en rendant permanents des subsides qui n'étaient perçus qu'à des intervalles irréguliers et à titre extraordinaire.

Le système des aides, c'est-à-dire des secours dus par les vassaux dans des circonstances exceptionnelles, ne tarda pas à se développer d'une manière considérable et à affecter le caractère de taxes régulières. C'est parce que ces aides devenaient très fréquentes et étaient très arbitraires, dépendant de l'appréciation seule du roi, qu'elles excitèrent en Angleterre la résistance des barons qui imposèrent au souverain la Grande Charte. Dès lors il fallut le consentement des hauts barons pour qu'une taxe fût levée, et ils inclinèrent à détourner le fardeau de leurs domaines pour le reporter sur les terres détenues sous le régime du socage ou sur les biens meubles. En Angleterre, pendant tout le moyen âge, une grande partie des taxes nouvelles étaient des impôts sur le revenu, prélevant tantôt le quinzième, tantôt le dixième, tantôt le sixième du produit net des domaines, des intérêts des capitaux et des profits industriels. Les capitations graduées, c'est-à-dire une sorte d'impôt sur le revenu, établi par

catégories où les personnes se trouvaient rangées d'après leur situation sociale, furent aussi quelquefois en usage. L'impôt de répartition par paroisse était également une de ces formes simples qui se présentaient naturellement aux hommes d'État de ce temps. On en eut bien des exemples en Angleterre : chaque paroisse devait payer une somme déterminée, généralement sans qu'on tînt compte du chiffre de ses habitants (1).

Jusqu'à la révolution de 1640, en Angleterre, le système financier féodal et le système financier moderne coexistèrent : le premier, qui tirait principalement les ressources de l'État soit du produit des domaines, soit de droits et de redevances ayant leur origine dans les rapports de la féodalité ; le second, qui remplaçait les servitudes personnelles ou réelles par une sorte de rançon pécuniaire, et substituait aux subsides extraordinaires des taxes permanentes. Ce n'est que lors de la révolution de 1640 que le second système acquit en Angleterre la prépondérance sur le premier. Le Long Parlement dans la lutte contre Charles Ier multiplia les taxes, soit directes, soit indirectes, inventa notamment la *land-tax*, impôt de 4 shillings par livre sterling du revenu des propriétés ; la population excitée par l'enthousiasme civique ou religieux supportait avec résignation, même avec allégresse, des impôts qu'elle n'aurait jamais consentis au profit des Stuarts. En même temps la plupart des droits féodaux s'éteignaient, le roi, qui représentait le suzerain et qui avait seul qualité pour en jouir, n'étant plus à la tête du gouvernement.

Nous avons pris l'Angleterre comme le pays où l'on peut le mieux étudier le régime financier féodal et le passage au régime financier moderne ; mais en France les choses tournèrent de même. On peut s'en convaincre en lisant l'instructive *Histoire des états généraux* de M. Georges Picot (2). Les impôts acquirent chez nous un développement plus prompt qu'en Angleterre, parce que la royauté trouva dans les états généraux un moindre obstacle qu'elle n'en rencontrait, de l'autre côté de la Manche, dans le Parlement, et aussi parce que l'institution des armées permanentes fut introduite chez nous bien plus tôt qu'en Angleterre. Les Stuarts n'avaient pas d'armée permanente, leurs efforts pour en constituer une d'une manière clandestine fut une des grandes causes de leurs embarras. Il suffit de lire le magnifique exposé de Macaulay sur l'état de l'Angleterre en 1685,

(1) Ces modes divers d'impôts sur le revenu étaient très fréquents au moyen âge, en France comme en Angleterre. Voir Picot, *Histoire des états généraux*, t. Ier.

(2) Consulter aussi, sur les origines des finances des États modernes, les *Études sur le régime financier de la France avant* 1789, par M. Ad. Vuitry, et l'*Histoire de l'impôt en France*, de Clamageran.

2

pour voir combien étaient faibles alors les ressources du souverain ou de l'État : elles ne dépassaient pas les trois quarts des revenus publics de la Hollande, et atteignaient à peine le cinquième des revenus publics de la France.

Pour que le système financier moderne, celui des taxes permanentes perçues en argent, remplaçât le système financier féodal, celui qui tirait les ressources de l'État du produit des domaines royaux, ou des services personnels des vassaux, ou des redevances en nature, il fallait qu'il se produisît une transformation économique, que les moyens d'échange fussent plus nombreux, que les capitaux mobiliers fussent plus considérables. Cette modification complète ne s'est pas encore partout accomplie. Il reste chez plusieurs nations, et même en France, des traces du régime financier primitif; on rencontre dans notre législation fiscale des servitudes personnelles et réelles, rachetables, il est vrai, en argent, — par exemple, la prestation pour le travail des chemins, — qui sont un reste de l'organisation primitive. Dans beaucoup de pays, les domaines de l'État ont conservé une importance considérable et contribuent pour une forte part à l'ensemble des ressources budgétaires. Il semble même qu'à côté des domaines fonciers et agricoles de l'État, qui ont été généralement en diminuant avec les progrès de la civilisation, il y ait quelque tendance à constituer un domaine industriel de l'État qui pourrait tenir, peut-être, dans l'avenir, la place que le domaine agricole de l'État a tenue dans le passé. C'est une erreur de quelques écrivains financiers de regarder l'impôt comme étant actuellement ou devant être prochainement la source presque exclusive des revenus publics; certes, jusqu'ici, presque partout, la part des revenus provenant de l'impôt a augmenté et celle des revenus provenant des domaines a diminué; mais il se pourrait qu'il y eût dans l'avenir un mouvement en sens inverse. Aussi devons-nous commencer notre étude des revenus publics par l'examen de la question des domaines de l'État. Si les publicistes français l'ont pour la plupart négligée, les écrivains allemands lui accordent, au contraire, une importance extrême. Le premier volume entier de la *Finanzwissenschaft* de Rau, revue et complétée par M. Wagner, est consacré, à l'exception de l'introduction, aux revenus que perçoit l'État comme propriétaire ou comme industriel.

CHAPITRE II

DE L'IMPORTANCE DES REVENUS DE L'ÉTAT MODERNE CONSIDÉRÉ COMME PROPRIÉTAIRE OU CAPITALISTE ET COMME INDUSTRIEL.

Des différentes propriétés qu'un État peut posséder. — Contraste, au point de vue de l'étendue des domaines, entre deux des principaux pays civilisés : l'Angleterre et la Prusse. — Insignifiance des produits domaniaux en Angleterre. — Grande importance et grande variété des domaines en Prusse. — Constitution dans la plupart des pays d'un domaine industriel de l'État.

On a vu que, à l'origine, l'Etat, c'est-à-dire le roi, tirait la plus grande partie de ses revenus réguliers des biens qu'il possédait ou des droits féodaux qui lui appartenaient. Cette économie publique du moyen âge s'est transformée, sans que cette source primitive de revenus ait complètement disparu : dans certains pays même elle s'est accrue si ce n'est relativement aux autres branches de recettes, du moins d'une manière absolue.

Beaucoup d'États, en effet, tirent une partie assez notable de leurs recettes budgétaires, soit de biens territoriaux, soit d'industries qu'ils exercent, tantôt sous le système du monopole, tantôt sous le système de la libre concurrence avec les particuliers. Quelques États même ne sont pas seulement propriétaires et industriels, ils sont encore capitalistes ou rentiers, ils ont un intérêt dans des banques ou dans des entreprises nationales, ils ont même des capitaux placés à l'étranger.

Si le domaine territorial de l'État s'est en général restreint, on peut dire que son domaine industriel a une tendance à s'accroître. Ce serait donc une lacune dans un traité de la science des finances que de laisser de côté une organisation qui rapporte à certains pays plusieurs centaines de millions de francs et qui est peut-être susceptible de produire davantage encore dans l'avenir.

Comme propriétaire, l'État possède principalement des forêts, exceptionnellement des terres cultivées ou des maisons affermées. Comme industriel, il a un domaine susceptible de beaucoup plus d'extension : des mines, des salines, des chemins de fer surtout : nous ne comprenons parmi les revenus qui appartiennent à l'État, faisant fonction d'industriel, que les produits des industries qu'il exerce sous le régime de la libre concurrence, c'est-à-dire en per-

mettant aux simples citoyens et aux associations privées de se livrer à la fabrication d'objets similaires : nous rangeons parmi les impôts proprement dits les revenus des industries que l'État a monopolisées, soit pour les exercer par lui-même, soit pour les affermer à une société ou à un individu; il est clair, en effet, que, dans ce cas, l'État n'agit pas comme un simple industriel qui a des concurrents, qui ne peut imposer des prix arbitraires aux consommateurs et qui ne retire d'autres bénéfices que ceux de ses capitaux ou de son habileté. En France, le monopole de la fabrication du tabac, celui des poudres, celui des allumettes, ou bien encore dans la plupart des pays le monopole de la poste, doivent être regardés comme une organisation spéciale de certains impôts, parce que l'État agit dans tous ces cas comme souverain en mettant à son service l'autorité publique pour éloigner et punir même les concurrents, et pour déterminer les prix de vente selon sa seule volonté. Quand nous parlerons des bénéfices que l'État retire en qualité d'industriel, nous n'entendrons donc pas faire allusion aux industries monopolisées, mais seulement à celles que l'État exerce sous le régime de la concurrence.

Il y a deux nations qui forment dans la civilisation actuelle un complet contraste sous le rapport de l'origine de leurs revenus publics : l'une n'a, pour ainsi dire, pas de revenus domaniaux ; ce qui lui en reste est une proportion infinitésimale de son vaste budget ; en outre elle ne semble pas désireuse de s'en créer. L'autre nation, au contraire, tout en demandant encore à l'impôt la plus grande partie de ses revenus, tire néanmoins des sommes relativement énormes soit des propriétés privées de l'État, soit des industries qu'il exerce sous le régime de la libre concurrence, soit même des capitaux mobiliers qu'il a placés à l'intérieur ou à l'étranger : cette nation, en outre, ne paraît pas le moins du monde désireuse d'abandonner ce système, il semble, au contraire, qu'elle veuille l'étendre. C'est de l'Angleterre et de la Prusse que nous parlons ici.

Si nous jetons les yeux, en effet, sur le budget des recettes de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, c'est à peine si nous y découvrons quelques traces de revenus domaniaux : dans le *Statistical Abstract* publié en 1877 nous voyons que le revenu net des *Crownlands* (terres de la couronne) figure aux comptes de cet exercice pour un produit net de 400,000 liv. sterl., soit 10 millions de francs, nous ne comptons pas le rendement des télégraphes parmi les revenus domaniaux, parce que cette industrie est constituée sous le régime du monopole : parmi les *Miscellaneous receipts*, nous ne trouvons pas 200,000 liv. sterl. qui puissent être considérées comme un produit régulier du domaine : la plus grande partie de ces *Miscellaneous receipts* provient

de vente d'objets mobiliers ou d'instruments hors d'usage appartenant aux grandes administrations soit civiles, soit militaires ; ainsi, en Angleterre, le revenu domanial proprement dit, en excluant le produit de la vente des objets mobiliers et des instruments hors d'usage, ne dépasse pas 15 millions de francs (1), sur une recette budgétaire totale de 1,965 millions de francs (78,565,000 liv. sterl.). Cette branche de ressources est bien maigre, puisqu'elle n'atteint que 0,8 p. 100 de l'ensemble des revenus publics. Elle ne semble pas devoir augmenter : on ne voit pas en effet que l'Angleterre imite les peuples du continent qui créent à l'État un domaine industriel.

Si l'on passe en Prusse, on assiste à un spectacle tout opposé : les revenus publics provenant des propriétés de l'État, ou des industries qu'il exerce, y sont énormes. Ainsi pour l'année 1880-81, le produit brut des domaines proprement dits, c'est-à-dire des biens en culture, était de 37,044,000 fr. (29,614,000 marks (2)), déduction faite de la rente de 7,717,000 marks affectés, par une loi de 1828, au fonds de fidéicommis de la Couronne. Le produit brut des forêts domaniales était estimé à 62 millions et demi de francs (50,150,000 marks) ; nous ne parlons que pour mémoire des 4,750,000 fr. (3,800,000 marks), qui représentaient la recette des ventes de domaines et de forêts, ressource à coup sûr extraordinaire. On arrive ainsi, sans compter cette dernière somme, au chiffre de 100 millions de fr., pour le produit du domaine territorial de l'État dans le royaume de Prusse. A ce revenu foncier de l'État prussien, il faut joindre le produit des industries qu'il exerce : dans la même année, 1880-81, ses chemins de fer propres sont inscrits au budget pour un revenu brut de 270 millions de francs (216,657,000 marks). On sait qu'en Allemagne une grande partie des chemins de fer sont la propriété de l'État qui continue d'ailleurs à racheter chaque année des lignes privées. Au 30 décembre 1880, sur un total de 28,920 kilomètres exploités sur toute l'étendue de l'empire d'Allemagne, 18,200 appartenaient aux divers États, notamment 11,642 à l'État prussien. En outre, 3,773 ki-

(1) En 1879-80 les produits des *Crownlands* figurent au budget pour 470,216 liv. sterl. (moins de 12 millions de fr.) ; en y joignant les quelques articles vraiment domaniaux des *Miscellaneous receipts*, on arrive à 22 ou 23 millions de francs pour les revenus des domaines de toutes sortes en Angleterre pour un budget de 2 milliards 50 millions. Parmi les nouvelles recettes domaniales de l'Angleterre on peut compter celles des actions de Suez achetées au vice-roi d'Égypte par le gouvernement de lord Beaconsfield. Ces actions qui ne produisent aujourd'hui qu'un intérêt fixe de 5 millions de francs donneront, à partir de 1894, un revenu très considérable, probablement de 20 ou 30 millions de francs. (Note de la 3e édition.)

(2) Le *mark* vaut 1 fr. 25 et a été substitué au *thaler*, qui valait 3 fr. 75, comme unité monétaire.

lomètres, appartenant à des Compagnies, étaient exploités par les États. Il ne restait que 6,947 kilomètres qui appartenaient à des Compagnies et fussent exploités par elles. Dans un temps assez prochain, il est vraisemblable que l'industrie privée n'exploitera plus une seule ligne ferrée en Allemagne (1). Nous arrivons à une autre recette domaniale qui est considérable, c'est le produit des mines, des usines et des salines appartenant à l'État prussien, il n'est pas moindre de 99 millions de francs (2) (79,069,000 marks); il s'est même parfois élevé à des sommes plus considérables. Les péages sur les ponts et canaux sont aussi une recette domaniale qui était inscrite pour 2,625,000 fr. (2,100,000 marks), au budget de 1880-81. A tout ce qui précède, il faut ajouter quelques branches peu importantes : le produit de la monnaie, lequel s'élève à 421,000 fr. (337,000 marks), celui des publications officielles qui atteint 667,000 fr. (534,000 marks) ; les recettes un peu plus considérables des haras, 2,150,000 fr. (1,722,000 marks). Antérieurement, l'État prussien comptait aussi parmi ses recettes domaniales, une part dans les bénéfices de la Banque de Prusse; mais la Banque de Prusse a été remplacée par la Banque de l'Empire, et c'est le trésor de l'Empire d'Allemagne qui encaisse désormais cette participation aux bénéfices (1,881,000 fr. ou 1,506,000 marks d'après le budget de prévision de 1880-81); l'imprimerie Royale de Prusse a subi la même transformation en imprimerie impériale, et les recettes n'en figurent plus au budget prussien.

On voit quelle importance ont en Prusse les produits des domaines de l'État et des industries qu'il exerce. Si nous les additionnons, nous obtenons le résultat suivant en 1873 et en 1880-81 :

	1873 (3). fr.	1880-81. fr.
Domaines proprement dits (biens en culture)...	35,531,000	37,014,000
Produit des forêts.....	54,525,000	62,500,000

(1) Les chiffres que nous donnons relativement aux chemins de fer des États allemands sont empruntés à notre *Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des finances*, tome X (1881), page 255. Ils diffèrent des chiffres donnés dans la seconde édition de cet ouvrage ; nous disions alors, d'après l'*Étude sur l'exploitation des chemins de fer de l'État*, par M. Jacqmin, ingénieur en chef des ponts et chaussées (Paris, 1878) que, sur 17,617 kilomètres de chemins de fer existant en Prusse à la fin de 1877, 7,886 étaient exploités par l'État, et que l'ensemble des États allemands possédaient 17,606 kilomètres sur 29,196. Les chiffres que nous donnons dans cette troisième édition sont plus récents et tout à fait officiels. On sait, d'ailleurs, que la Prusse a racheté beaucoup de lignes de 1877 à 1880.

(2) Le produit des mines, usines et salines se décompose ainsi : 69 millions de francs pour les mines, 23 millions pour les usines et 7 millions et demi pour les salines.

(3) Nous donnons l'année 1873 parce qu'elle a figuré dans la 1re édition de cet ouvrage.

Revenus bruts des chemins de fer.....	173,500,000	270,000,000
Produit des mines, usines et salines de l'État ...	112,343,000	99,000,000
Péages sur les routes.....	5,720,000	»
— sur les ponts et canaux.....	2,250,000	2,625,000
Produit de la Monnaie.....	1,290,000	481,000
— de l'Imprimerie de l'État et des publications officielles.....	1,232,000	667,000
— des écoles d'agriculture et des haras....	3,958,000	2,150,000
Part des bénéfices de l'État dans la Banque de Prusse.....	7,507,000	»
	397,857,000	474,467,000

Ainsi l'ensemble des recettes domaniales du royaume de Prusse atteint 474 millions de francs sur un budget qui n'est que de 999 millions de francs (799 millions de marks); près de la moitié du budget de la Prusse proprement dite provient donc des produits des biens de l'État ou des bénéfices des industries qu'il exerce. Il faut remarquer, cependant, pour éviter toute exagération, que le budget prussien est loin de contenir l'ensemble des recettes ou des dépenses de la Prusse proprement dite : une grande partie de ces recettes, celles des douanes, des impôts de consommation, des postes et du télégraphe, ne figurent qu'au budget de l'empire d'Allemagne : si on voulait ajouter au budget prussien la part fournie par la Prusse dans les produits de ces impôts impériaux, on verrait que le budget réel de la Prusse approche de 1,300 millions de francs: les recettes domaniales en formeraient, néanmoins, plus du tiers.

Ces chiffres doivent subir une autre restriction : les produits des domaines ou des industries exercées par l'État sont pour la plupart des produits bruts, dont il faut déduire des charges multiples. Alors ces chiffres de 397 millions de francs en 1873, et de 474 en 1880-81, se réduisent dans une proportion notable, tout en restant encore fort élevés. Nous voyons, en effet, dans le budget des dépenses du royaume de Prusse, que les frais d'exploitation des domaines proprement dits se sont élevés en 1873 à 8,012,810 francs (2,136,750 thalers), ceux des forêts à 28,357,000 francs (7,562,000 thalers); les frais de la Monnaie, de l'Imprimerie de l'État, d'une manufacture de porcelaines, ont monté ensemble à 2,403,300 fr. (640,900 thalers); les dépenses pour les mines, les usines et les salines ont atteint 83,265,589 fr. (22,204,157 thalers); enfin les frais d'exploitation des chemins de fer ont été de 114,179,307 fr. (30,447,815 thalers). Si nous additionnons toutes ces charges, nous arrivons à un total de 236,218,106 fr., ce qui réduit le produit net des recettes domaniales de l'État prussien, en 1873, à 161,639,079 fr. Encore devons-nous dire que ce produit net est grevé d'une charge de 44,771,753 fr. (11,939,184 thalers), pour les intérêts et l'amortissement de la dette

spéciale des chemins de fer. On pourrait encore déduire quelques millions pour les dépenses des haras et des écoles d'agriculture. Nous n'avons pas les mêmes détails des dépenses d'exploitation pour l'année 1880-81, mais ces frais ne peuvent qu'avoir augmenté, et il est probable qu'ils ne laissent guère plus de 180 millions de recettes nettes.

En définitive, les recettes brutes que l'État prussien retire de ses domaines ou des industries qu'il exerce ou des capitaux (1) qu'il a placés atteignent environ 471 millions de francs : si l'on en déduit les frais d'exploitation proprement dits, on obtient une recette nette de 160 à 180 millions de francs, et si l'on veut être encore plus rigoureux et que l'on tienne compte de la dette particulière des chemins de fer, des frais des haras et des écoles d'agriculture, il reste un produit absolument libre et disponible de 100 à 120 millions de francs par année.

Nous avions donc raison de dire que l'État prussien forme un contraste avec l'État anglais : il est agriculteur, industriel, entrepreneur de transports ; son champ d'action est ainsi singulièrement étendu. Le système féodal qui faisait vivre le souverain sur le produit de ses propres domaines et des droits ou redevances qui y étaient afférents a laissé des traces profondes en Allemagne. Remarquons qu'aucune des industries qu'exerce l'État prussien n'est jusqu'ici constituée en monopole : il a des chemins de fer, mais il en existe d'autres à côté de lui et qui lui font concurrence (2) : le régime de ses propres chemins de fer n'est pas sensiblement différent de celui des compagnies privées. Il a des mines, des usines, des salines, mais des établissements analogues sont entre les mains soit de particuliers, soit d'associations.

Les revenus domaniaux et industriels de l'État prussien n'ont donc rien de comparable avec les revenus de quelques autres pays qui ont constitué certaines industries en monopoles ou qui se sont emparés de certaines richesses naturelles de la possession desquelles ils ont exclu les particuliers. Le Pérou est dans ce dernier cas : il s'est approprié les dépôts de guano existant sur ses côtes et il en tire la plus grande partie de ses ressources. Cette substance se prêtait admirablement à cette appropriation de l'État, puisque c'est une richesse naturelle, qu'elle est complètement isolée, située dans des

(1) Nous ne parlons pas ici des fonds prélevés sur l'indemnité de guerre française et dont une partie a été employée en achats de valeurs mobilières pour constituer une dotation à la Caisse des invalides.

(2) Les chemins de fer de tout l'Empire seront constitués en monopole appartenant à l'État si M. de Bismarck parvient à faire triompher ses idées.

îles inhabitées et d'une facile surveillance. Le guano était inscrit au budget du Pérou des deux exercices 1875-1876 pour un produit de 93,800,000 francs (18,759,118 soleils) : l'ensemble des recettes budgétaires atteignant, d'après les prévisions, 168 millions et demi de francs, le revenu du guano en fournirait à peu près les quatre septièmes (1). Il est superflu d'attirer l'attention du lecteur sur la différence entre une richesse naturelle qui ne se renouvelle pas, comme le guano, et les revenus des domaines ou des industries de l'État prussien.

Doit-on croire que l'exemple de la Prusse restera isolé et que même les domaines de cette puissance se réduiront dans l'avenir? Il y a cinquante ans personne en France n'eût hésité à soutenir cette opinion. Il convient aujourd'hui d'être plus circonspect. Si le domaine territorial de l'État tend à se réduire à peu près dans tous les pays, comme nous le verrons plus loin, et même en Prusse où les aliénations fournissent annuellement la faible somme de 3 à 5 millions de francs, d'un autre côté, il est certain que presque partout il se crée sous nos yeux un domaine industriel de l'État, celui des chemins de fer.

On a vu plus haut que dans l'empire d'Allemagne en 1880, sur 28,920 kilomètres de voies ferrées existants, 18,200 sont la propriété des différents États. En Belgique, au 31 décembre 1876, d'après une brochure de M. Jacqmin (*L'exploitation des chemins de fer par l'État*), sur un réseau de 3,589 kilomètres de voies ferrées, l'État en exploitait directement 2,105, dont 1,130 lui appartiennent en propre, 975 kilomètres étant affermés par l'État aux compagnies, et 1,484 kilomètres seulement étant exploités par des compagnies privées. En 1879 la longueur moyenne exploitée par l'État belge était de 2,477 kilomètres (2). En Hollande, sur 2,683 kilomètres existant au 1er janvier 1877, l'État en possède 1,003, mais il les fait exploiter par une société fermière, dite Société d'exploitation des chemins de fer de l'État : les 1,684 autres kilomètres appartiennent à des compagnies qui les exploitent dans les conditions habituelles. Dans l'Autriche-Hongrie, sur 17,292 kilomètres livrés à la circulation au 1er janvier 1877, M. Jacqmin n'en indiquait que 2,274 appartenant à l'État, et 15,018 à des compagnies ; la proportion des chemins de fer de l'État était beaucoup plus forte dans

(1) Ces chiffres sont tirés des renseignements donnés par les journaux financiers les plus accrédités. On sait que le Pérou a fait banqueroute il y a cinq ou six ans, et que en outre il a été complètement défait, presque conquis et en tout cas ruiné par le Chili en 1880. On ne sait encore ce que l'on fera des dépôts de guano. (Note de la 3e édition.)

(2) *Bulletin du ministère des travaux publics* (de France), livraison de décembre 1881, page 464

la partie transleithanienne que dans la cisleithanienne. Depuis lors, la Hongrie a racheté beaucoup de lignes ferrées particulières. D'après la première livraison du document anglais intitulé *Statistical Abstract for the foreign countries*, il faudrait citer la Suède, la Norwège et le Danemark parmi les contrées où les principales voies ferrées appartiennent à l'État : en Suède, 1,187 kilomètres sur un total de 1,930 en 1872 ; en Norwège, 427 sur 495 ; en Danemark, 603 sur 890. En Russie, d'après l'Annuaire des finances russes de M. Vesselowski pour 1877 sur 17,707 verstes (le verste égale 1,066 mètres) de chemins de fer existant au 31 décembre 1875, 62 verstes seulement appartiennent à l'État, les 17,645 autres appartenant à des compagnies privées. On sait enfin que l'Italie a déjà racheté une partie de son réseau de chemins de fer et se propose de racheter le reste. En France les chemins de fer appartiennent à l'État en nue propriété et lui feront retour dans soixante-dix ans ; l'État dans ces dernières années s'est même mis à racheter un peu plus de 2,000 kilomètres du réseau existant. Il a, en outre, construit beaucoup de petites lignes qu'il exploite de sorte que le réseau exploité par l'État français est de 2,500 kilomètres en 1882 ; plus d'un millier de kilomètres appartenant à l'État sont en outre exploités par les compagnies. Nous mentionnons en ce moment ces faits, à titre de simple indication, et sans les apprécier.

Il y a donc là un nouveau domaine industriel qui se crée au profit de la plupart des États. Ce domaine est encore dans la période de constitution ; on ne peut juger avec précision de ce qu'il sera un jour. Aujourd'hui il supporte dans la plupart des pays les intérêts et l'amortissement des capitaux qui ont été dépensés pour le former : les produits nets en sont, par conséquent, assez restreints. Mais quand ces capitaux auront été amortis, il est probable que le revenu domanial des chemins de fer sera une des plus grandes ressources des États du continent européen. Il n'est pas vraisemblable que les gouvernements se résignent à exploiter toutes leurs lignes ferrées aux prix coûtants : même en réduisant les tarifs et en donnant au public plus de facilités et de commodités de transport, ils se ménageront sans doute un bénéfice légitime. En France, à l'heure actuelle, la recette nette des chemins de fer n'est pas inférieure à 450 millions de francs : quand toutes ces lignes auront fait retour à l'État, soit qu'il les exploite lui-même, soit qu'il les fasse exploiter par des Compagnies, il pourra sans doute en tirer un produit aussi important, même après avoir réduit les tarifs : car il est impossible que dans ce laps de temps de soixante-dix ans le trafic n'augmente pas dans des proportions notables. Nous raisonnons dans l'hypothèse où il ne se pro-

duirait aucune perturbation considérable dans l'industrie des transports telle que celle qui pourrait venir de l'épuisement des mines de houille ou de l'invention d'autres procédés de locomotion.

Nous n'avons voulu dans ce chapitre que donner un aperçu général des revenus ordinaires et réguliers que l'État peut tirer de ses domaines ou des industries qu'il exerce. L'exemple de la Prusse nous a montré que cette source de produits peut avoir une assez grande importance : un coup d'œil sur l'industrie des chemins de fer en Europe nous a confirmé dans cette opinion.

CHAPITRE III

DU DOMAINE PUBLIC DE L'ÉTAT.

Du développement constant du domaine public de l'État, des départements et des communes. — Description et évaluation du domaine public monumental de l'État en 1833. — Inventaire des propriétés de l'État en 1876 et en 1878. — Inventaire des propriétés de la ville de Paris. — De l'importance croissante du domaine public dont les citoyens ont la jouissance gratuite. — De la proportion de plus en plus grande du domaine public relativement à l'ensemble de la richesse du pays.

Nous sommes resté jusqu'ici dans les généralités au sujet des ressources que l'État peut tirer de ses propriétés, de ses capitaux, des industries qu'il exerce ou des participations qu'il s'est réservées dans certaines industries. Nous avons montré combien ces sources de revenus publics avaient depuis un certain nombre d'années une tendance à s'accroître. Adam Smith n'a consacré que treize pages à l'étude des « fonds ou sources de revenus qui peuvent appartenir en particulier au souverain ou à l'État » ; ces treize pages, il est vrai, abondent en observations profondes ; mais on peut croire que les traités d'économie politique ou de finances devront à l'avenir être moins sommaires sur cette matière.

Dans tous les pays on distingue deux catégories différentes des domaines de l'État : la première se compose de biens que l'État possède et dont il livre gratuitement l'usage aux particuliers, ou dont il se sert pour le fonctionnement de ses propres administrations, sans tirer de ces biens un revenu direct qui soit appréciable en argent ; la seconde catégorie comprend, au contraire, des biens qui sont analogues à ceux que possèdent les particuliers et qui sont productifs de revenus. En France, la séparation entre ces deux catégories de propriétés de l'État est très nettement marquée par notre droit administratif ; la première s'appelle *domaine public* et la seconde *domaine privé* de l'État. Dans la plupart des autres contrées cette même distinction existe, parce qu'elle tient à la nature des choses. Un écrivain financier allemand, M. de Stein, donne à la première catégorie le nom de *Staatsbesitz* (propriétés de l'État) et à la seconde celui de *Staatsdomænen :* ces dénominations sont moins heureuses et moins précises que celles qui sont en usage chez nous, mais elles répondent aux mêmes idées.

Le domaine public de l'État est presque partout infiniment plus

aste que son domaine privé, il va toujours en augmentant. On l'a ivisé en différentes catégories : domaine public maritime, domaine ublic militaire, domaine public de la navigation intérieure, domaine ublic de la viabilité, domaine public monumental. Il y a là toute ne richesse énorme, dont la plus grande partie n'est pas inven-oriée, qui échappe aux statistiques, et qui ne produit pas de revenu irect. Le domaine public de l'État ou des provinces et des com-unes, car ces subdivisions de l'État ont aussi, pour la plupart, un omaine public, prend une importance d'autant plus grande que la ivilisation du pays est plus ancienne et plus progressive. C'est insi que, chaque année, des capitaux considérables, prélevés sur le evenu des impôts soit généraux, soit locaux, ou recueillis par voie 'emprunt, sont consacrés, non seulement à entretenir, mais à ac-roître ces diverses catégories du domaine public. Dans un pays omme la France, il paraissait difficile d'évaluer, il y a cinq à six ns, à moins de 300 millions de francs par année, ce qui est em-loyé par l'État, les départements ou les communes à cette destina-on, c'est-à-dire à des travaux neufs devant accroître le domaine ublic. Celui-ci augmenterait donc de 3 milliards environ par pé-iode décennale, et de 30 milliards par siècle. On peut affirmer que ès maintenant il forme une très forte fraction de la richesse natio-ale. Chacun jouit, sans s'en rendre compte, de cette richesse com-une dont le développement dans ces derniers temps a été très apide (1). Il y a là une sorte de réalisation progressive de ce que le ocialisme comporte de pratique. Depuis le plan de M. de Freycinet, inistre des travaux publics, les dépenses de l'État, des départe-ents et des communes en œuvres dites d'utilité publique, ont été ingulièrement en s'accroissant. Aujourd'hui, c'est au moins 7 à 00 millions de francs par année, qui sont employés au développe-ent de l'outillage national. Il y a, à coup sûr, de l'excès dans ces ntreprises, et comme il y règne un certain gaspillage, le capital ollectif réel n'est pas accru dans une proportion strictement équi-alente. En allant plus loin dans cette voie, on tomberait dans un ocialisme déraisonnable et préjudiciable (2).

(1) Pour les seuls chemins vicinaux, en 1872, les dépenses se sont élevées en rance à 139 millions de francs, dont 63 seulement pour l'entretien, ce qui laisse 3 millions pour travaux neufs. Le ministre des travaux publics déclarait, dans la ance du 20 mai 1875, que l'État avait accepté de divers syndicats des avances mon-nt à 100 millions et demi, pour les travaux du canal de l'Est, des ports de Marseille, u Havre, de Bordeaux, de Saint-Nazaire. Tout cela se passait avant les grands projets e M. de Freycinet.

(2) Ces dernières phrases ne figuraient pas dans les premières éditions de cet ou-rage.

Nous ne sachions pas qu'il ait jamais été fait de statistique générale de la valeur de l'ensemble du domaine public en France ; une partie seule de ce domaine, non pas la plus considérable, a été l'objet de deux inventaires, à quarante ans de distance. Une loi de 1833 avait disposé que le gouvernement ferait distribuer aux Chambres un tableau de toutes les propriétés immobilières appartenant à l'État, tant à Paris que dans les départements, et qui sont affectées à un service public quelconque. Cette prescription fut observée ; le tableau comprit 8,778 articles, estimés ensemble à 536,096,774 fr.

Ce chiffre, comme on le voit, n'est pas bien élevé : mais il faut tenir compte de plusieurs considérations qui en expliquent la modicité. Il ne s'agit dans cet inventaire que du domaine public monumental appartenant à l'État : celui des départements et des communes n'y figure pas. En second lieu, un certain nombre d'articles ne sont inscrits que pour mémoire, les recenseurs n'ayant pu leur attribuer de valeur même approximative ; d'autres, qui sont estimés, le sont à des sommes dérisoires, c'est ainsi que 358 articles du ministère de la justice et des cultes représentant les palais épiscopaux, les grands et les petits séminaires, les cathédrales, ne montent qu'à 33,467,573 fr., somme qui serait insuffisante pour construire deux églises comme Notre-Dame de Paris et la cathédrale d'Amiens. En outre, parmi les objets dont l'évaluation paraît avoir été sérieuse, plusieurs ont triplé ou quadruplé de valeur depuis lors, nous n'en citerons qu'un exemple, l'hôtel de la Reynière, à Paris, qui était estimé à 846,000 francs, et qui a été dernièrement aliéné d'une manière emphythéotique pour environ trois milllions de francs. Enfin, les palais nationaux n'ont pas été compris dans ce recensement (1).

(1) Voir, sur cet inventaire du domaine public monumental de l'État en 1833, le savant ouvrage de Macarel et de Boulatignier, *De la richesse publique en France*, t. I, p. 203 à 215. Voici comment se répartissent les résultats de ce recensement :

7 immeubles à la Chambre des pairs évalués à 6,348,393 fr. ; 1 à la Chambre des députés, 8,450,000 fr. ; 363 au ministère de la justice et des cultes, 39,926,373 fr. ; 3 aux affaires étrangères, 2,951,492 fr. ; 11 à l'instruction publique, 28,625,343 fr. ; 1,776 au ministère de l'intérieur, 57,578,423 fr. ; 59 au commerce, 22,392,182 fr. ; 5,199 à la guerre, 205,441,389 fr. ; 281 à la marine, 125,944,099 fr. ; 1,078 aux finances, 38,439,160 fr. ; soit en tout 536,096,774 fr.

Quant à l'inventaire publié en 1876 des propriétés de l'État affectées à un service public, voici quelle est la répartition qu'il fait de ces biens entre les différents services : 2 immeubles pour l'Assemblée nationale et la Présidence de la République évalués à 28 millions ; 31 immeubles pour le ministère de la justice, évalués à 46,010,540 fr. ; 1 pour le ministère des affaires étrangères, 14,370,000 fr. ; 47 pour le ministère de l'intérieur, 56,154,140 fr. ; 2,876 pour le ministère des finances, 73,625,210 fr. ; 4,978 pour le ministère de la guerre, 737,998,370 fr. ; 787 pour le ministère de la marine et des colonies, 416,731,670 fr. ; 439 pour le ministère de l'instruction publique, des cultes et des beaux-arts, 296,499,040 fr. ; 63 pour le ministère de l'agriculture, 53,357,518 fr. ; enfin, 5,418 pour les travaux publics, 16,195,240 fr.

Un nouvel inventaire d'une partie du domaine public de l'État, a été fait et imprimé en deux gros volumes sous le titre de : *Tableau général des propriétés de l'État*, et il a été déposé devant les Chambres au printemps de 1876. C'est en vertu d'une loi du 22 décembre 1873 que fut entrepris ce travail. Il ne s'applique pas à la totalité du domaine public ; loin de là. Les immeubles du domaine public proprement dit, tels que les rivages de la mer, les fleuves et les rivières, les canaux et leurs francs bords, les routes nationales, les chemins de fer n'y figurent pas. Cet inventaire ne comprend pas non plus le domaine public des départements et des communes : on n'y trouve ni les préfectures, ni les hôtels de ville, ni les écoles, ni les églises, sauf les cathédrales. Enfin, on a soin de nous dire que l'on a porté à ce tableau, « sans aucune évaluation, certains immeubles d'une na-« ture particulière, tels que les cathédrales, les grands édifices pu-« blics ou monuments d'art, auxquels il n'était pas possible d'attri-« buer une valeur vénale. »

Cet inventaire est donc bien incomplet : néanmoins il s'élève encore à des chiffres considérables. Les propriétés de l'État français affectées à des services publics sont au nombre de 17,899, ayant une valeur de 1,948,301,130 fr.; sur ce nombre, 14,592 propriétés, valant 1,767,969,850 fr., sont situées en France ; 3,307, valant 180,331,280 fr., sont hors de France, c'est-à-dire dans les colonies, sauf quelques rares immeubles (des ambassades, des consulats ou des hospices) à l'étranger. Si les cathédrales, les monuments d'art avaient été évalués, si l'on y avait joint le domaine public départemental et communal, ainsi que les hôpitaux et les établissements de bienfaisance, nous ne pourrions que répéter ce que nous écrivions avant d'avoir eu connaissance de ce recensement : le chiffre de 4 milliards serait certainement dépassé.

Quant aux propriétés de l'État, non affectées à des services publics, l'inventaire publié en 1876 en énumère 9,098, et leur attribue une valeur de 1,650,368,815 fr. Sur ces chiffres, les bois et les forêts de l'État situés en France représentent 828 propriétés, et sont évalués à 1,261,870,764 fr., les bois et les forêts du domaine en Algérie sont au nombre de 834, et on les évalue à 72,962,681 fr.; les autres biens qui complètent avec les bois et les forêts la somme totale de 1,650 millions pour les propriétés non affectées à des services publics sont en général des parcelles de terrain qui sont restées libres à la suite de travaux de routes, de chemins de fer, de citadelles, de ports, etc.

L'ensemble de celles des propriétés de l'État qui ont été recensées s'élève ainsi à une valeur de 3,598,669,945 fr., dont 1,948,301,130 fr.

pour les propriétés affectées à des services publics, et 1,650,368,815 fr. pour les propriétés qui ne sont pas affectées à des services publics.

Chaque année on révise l'évaluation des propriétés de l'État. En 1878, d'après le *Bulletin de Statistique*, celles de ces propriétés qui n'étaient pas productives de revenus étaient estimées à 2 milliards 348 millions, et les biens de la deuxième catégorie, à 1,644 millions, les 4 milliards étaient ainsi presque atteints. Les villes ont aussi un domaine du même genre. Le *Bulletin de Statistique* de 1881 estimait à 1 milliard 60 millions le domaine permanent de la Ville de Paris et à 30 millions son domaine temporaire (1).

Le domaine public de la navigation intérieure et surtout le domaine public de la viabilité ont une bien autre importance que le domaine public monumental : ils n'ont jamais figuré dans les inventaires des propriétés de l'État. Nous avions en France, il y a cinq ou six ans, 37,300 kilomètres de routes nationales, 47,500 de routes départementales, 84,116 kilomètres de chemins de grande communication, 79,184 de chemins d'intérêt commun et 381,564 kilomètres de chemins vicinaux ordinaires (2); il est vrai qu'une partie, un quart environ de ces trois dernières catégories, est seulement en construction ou à l'état de lacune. On estime à 4,000 fr. le coût moyen de premier établissement du kilomètre de chemin vicinal ordinaire, à 6,000 celui du chemin d'intérêt commun, à 12,000 celui du chemin de grande communication. Il n'y a pas d'exagération à porter à 15,000 les frais d'établissement de chaque kilomètre de route départementale et 20,000 celui de chaque kilomètre de route nationale; ces frais variant, d'ailleurs, suivant le sol, les accidents de terrain et le prix de la main-d'œuvre. On arrive ainsi à une valeur de 4 miliards et demi, qui est certainement plutôt au-dessous qu'au-dessus de la vérité; car, de 1837 à 1871, il a été dépensé 2 milliards 961 millions pour la construction ou l'entretien des trois catégories de chemins vicinaux (grande communication, intérêt commun, chemins vicinaux proprement dits) : si l'on considère que les dépenses d'entretien représentent seulement 40 à 45 pour 100 des dépenses faites chaque année pour la petite viabilité, on voit que 1,700 millions environ ont été employés de 1837 à 1871 pour la construction proprement dite : en 1872, la dépense totale pour les chemins vicinaux a été de 139 millions, dont 63 pour l'entretien, ce qui laissait 76 millions pour la construction seule.

(1) *Bulletin de statistique du ministère des finances*, 1er volume de 1881, p. 315 et 318.

(2) Les deux premiers de ces chiffres sont pris dans l'*Exposé comparatif de la situation économique de la France*, de 1859 à 1873, les autres dans un article de l'*Économiste français*, du 3 avril 1875.

Que l'on tienne compte des ports, des canaux et des autres parties du domaine public, et on ne nous taxera pas d'exagération si nous estimons à 12 milliards environ l'importance de l'ensemble du domaine public de l'État, des départements et des communes de France. Quand les chemins de fer auront fait complètement retour à l'État ou aux départements, cette valeur sera plus que doublée. Il n'est pas probable que dans les prochaines années l'activité sociale cesse d'élargir le domaine public de la viabilité et de la navigation, si bien que vers le milieu du vingtième siècle, cette partie de la fortune nationale, qui passe inaperçue, vaudra, sans doute, une quarantaine de milliards. Nous sommes entré dans ces détails pour montrer combien la richesse collective et commune se développe sous les yeux de tous. La proportion du domaine public de l'État, des départements et des communes à l'ensemble des fortunes individuelles tend à s'élever avec les développements de la civilisation. Dans tous les pays de l'Europe les hommes font un usage constant et gratuit de richesses considérables qui ont été créées par l'État ou par ses subdivisions, les provinces et les communes.

On dit en administration que le domaine public de l'Etat est imprescriptible, inaliénable et qu'il ne donne pas de revenus : cette proposition n'est pas d'une absolue vérité. Certaines parties du domaine public peuvent fournir des produits : par exemple, les arbres des routes, le droit de pêche dans les rivières, et divers autres droits que nous mentionnerons dans les chapitres suivants et qui se rattachent à certains usages de quelques parties du domaine public de l'État. Ces exceptions sont, cependant, sans importance ; l'on peut, au point de vue des finances, en ne se piquant pas d'une exactitude absolue, diviser le domaine de l'État en deux parties, l'une qui est affectée à un service public, l'autre qui est exploitée ou louée en vue d'un revenu.

CHAPITRE IV

DES DIFFÉRENTES PARTIES DU DOMAINE PRIVÉ DE L'ÉTAT.

La composition et les produits de ce domaine. -- Domaine proprement dit en France. — Les domaines engagés et échangés. — Les établissements modèles exploités par l'État. — Les États allemands sont propriétaires de terres labourables, de vignes et de prairies. — De la gestion de ce domaine agricole. — Inconvénients de ce genre de propriété domaniale.

Du domaine forestier. — Des raisons qui légitiment la propriété de forêts par l'État. — De l'importance des forêts, notamment des forêts domaniales en France, en Prusse, etc. — Des causes de la plus-value des forêts. — Décomposition du produit des forêts domaniales en France. — Des frais d'exploitation. — Les lacunes de notre régime forestier. — Trop faible étendue des forêts de l'État. — Insuffisance des travaux de reboisement.

Un État, on l'a vu, peut être propriétaire, capitaliste et même industriel, et retirer de ses propriétés, de ses capitaux ou de l'exercice de ses industries des sommes notables. La Prusse donne l'exemple le plus frappant de l'importance de ces ressources propres à l'État.

Considérons d'abord les propriétés territoriales de l'État productives de revenu. En France, en Angleterre, dans un grand nombre de contrées on ne conçoit pas que l'État possède d'une manière permanente des terres arables, des prairies, des vignes. Ce n'est pas qu'il n'arrive à l'État d'avoir des propriétés de cette nature : il lui en échoit en France notamment par les successions vacantes, ou bien encore par l'œuvre de la nature, ce qui est le cas pour les lais et relais de la mer, les atterrissements ou les alluvions des fleuves et des rivières navigables et flottables, ou bien enfin par des dispositions administratives, telles que le déclassement d'une route, le changement de destination d'un immeuble affecté jusque-là à un service public. Mais ces propriétés n'ont pas une grande valeur : l'État, en général, ne les détient que d'une manière transitoire; chez nous il se hâte de les aliéner, à moins qu'il n'ait des raisons spéciales de les conserver, comme pour certains îlots que l'on ne veut pas vendre dans la crainte d'entraver le service de la navigation fluviale. En France, on peut dire que les seuls immeubles productifs de revenus qui appartiennent à l'État et qui aient quelque importance sont les forêts. Il y a bien aussi des établissements agricoles, des fermes-écoles, des bergeries, des vacheries, des haras et des terres qui en

dépendent : mais ce sont là des propriétés modèles qui sont acquises et conservées, non pas en vue du revenu direct qu'elles rapportent à l'État, mais en vue de l'instruction des agriculteurs et de la propagation soit des bonnes méthodes de travail, soit des bonnes races d'animaux domestiques.

A deux époques seulement, sous la Révolution par la confiscation des biens du clergé et des émigrés, sous l'Empire par la création du domaine extraordinaire, l'État est entré en possession d'une quantité considérable d'immeubles ruraux autres que des forêts. L'État n'a pas eu la pensée de garder les biens pris sur le clergé ou les émigrés; il a toujours cherché à s'en défaire. Quant au domaine extraordinaire, ce fut une création de Napoléon Ier, destinée à fournir un fonds de ressources extrabudgétaires pour les dépenses supplémentaires de l'armée et surtout pour les récompenses à attribuer aux généraux et aux officiers. Ce domaine extraordinaire se composait des éléments les plus variés : des rentes ou des valeurs mobilières, mais surtout des biens fonciers. A la paix de 1814 les étrangers, nos vainqueurs, reprirent toutes les propriétés qui restaient de ce domaine et qui se trouvaient sur les territoires abandonnés par la France. Elles avaient une valeur de 154 millions de francs (1). La liquidation de ce domaine extraordinaire a duré longtemps; on a vu figurer encore dans des budgets récents des restes de cette fondation curieuse : ainsi 4,790 fr. 66 centimes dans le budget de 1869.

La constitution du domaine extraordinaire était faite dans un dessein politique et militaire, non pas au point de vue économique ou financier. Sur l'indemnité de guerre de 5 milliards payée par la France le gouvernement allemand a constitué un fonds analogue, avec la différence qu'il consiste en valeurs mobilières.

Nos comptes de l'administration des finances contiennent encore une recette d'un produit tout à fait infinitésimal, puisqu'il ne s'élève qu'à 32 centimes dans le budget de 1869 et à 2,000 fr. dans celui de 1876; cette recette se rattache à un mode de gestion des propriétés domaniales qui a eu jadis une grande importance et qui est l'objet de développements étendus dans les traités de droit administratif; nous voulons parler des domaines engagés ou échangés. On sait qu'anciennement c'était une maxime fondamentale du droit français que le domaine de l'État était inaliénable et imprescriptible; le fameux édit de Moulins en 1566 l'avait proclamée de nouveau avec solennité. On ne se faisait pas faute, néanmoins, de l'aliéner, soit par nécessité, soit par faveur. Quand on n'osait pas enfreindre directe-

(1) Boiteau, *Fortune et finances de la France*, t. I, p. 278.

ment ce principe fondamental, on prenait un détour et on engageait ou l'on échangeait le domaine de l'État. L'engagement transmettait à l'engagiste la jouissance du bien, moyennant le paiement d'une certaine somme que l'on appelait « finances ou deniers d'entrée ». Cette jouissance passait aux descendants ou ayants droit de l'engagiste, et l'État ne pouvait la reprendre qu'en restituant les finances ou deniers d'entrée primitivement convenus. Cette manière semi-frauduleuse d'aliéner en fait le domaine de l'État excitait une unanime réprobation. D'après un rapport fait par M. Barbé-Marbois à la Chambre des pairs, le 6 mars 1820, les biens ainsi engagés ou échangés avaient lors de la Révolution une valeur de 120 millions de francs. Les lois du 1er décembre 1790 et du 10 frimaire an II annulèrent une grande partie des échanges et des engagements et déclarèrent que tous les biens échangés ou engagés, ainsi que tous les biens vendus (ces ventes n'avaient pu être faites qu'en fraude des lois de la monarchie), seraient repris par l'État, moyennant la restitution des « finances et deniers d'entrée ». Ces mesures devaient jeter la perturbation et le discrédit sur toute la propriété foncière. Aussi fut-on obligé de les atténuer. Différentes lois, celles du 14 ventôse an VII, du 16 pluviôse an VIII, du 5 décembre 1814, du 28 avril 1816 et du 12 mars 1820, se montrèrent beaucoup moins rigoureuses et exigèrent seulement que les possesseurs des biens engagés ou échangés payassent le quart de leur valeur. Le produit des biens engagés ou échangés, c'est-à-dire les soultes payées par les détenteurs de cette catégorie d'immeubles, a continué de figurer dans nos budgets pour des sommes décroissantes, qui étaient encore de 100,000 fr. en 1857, qui ne furent que de 32 centimes en 1869, et de 2,000 fr. en 1876 (1).

Nous avons dit que l'État en France possède un certain nombre d'établissements qui sont productifs de revenus, quoiqu'ils n'aient pas été créés dans le dessein de fournir des ressources au Trésor; ce sont es écoles d'agriculture, d'arts et métiers, les bergeries, les vacheries, les haras ; à presque tous ces établissements sont attachées des terres ou des dépendances. Le revenu que produisent ces propriétés est, d'ailleurs, un revenu brut, non un revenu net. Elles coûtent, en effet, beaucoup plus qu'elles ne rapportent. Ce sont les procédés de comptabilité qui les font figurer au chapitre des recettes pour une somme en apparence assez considérable; mais on retrouve au chapitre des dépenses du ministère de l'agriculture et du commerce une contre-partie beaucoup plus importante. Ces propriétés modèles que les Allemands appellent *Muster domœnen*, rendent des services indi-

(1) Voir plus loin le chapitre V sur les inconvénients économiques du régime de l'engagement des domaines.

rects au pays et ne sont pas d'une utilité directe pour le Trésor. On fait entrer en France dans la même catégorie les eaux thermales que possède l'État. Tout cet ensemble de biens domaniaux — écoles d'agriculture, de vétérinaires, d'arts et métiers, d'horlogerie, les bergeries, vacheries, haras, établissements thermaux (1) — sont inscrits au budget de 1883 pour un produit brut de 2,504,950 fr. auxquels il faut ajouter 729,000 fr. de pensions payées par les élèves des écoles comprises dans l'énumération qui précède, soit une recette totale de 3,233,000 fr.; mais les seules écoles de vétérinaires figurent au même budget en dépenses pour 983,000 fr., le conservatoire et les écoles d'arts et métiers pour 1,732,000 fr., les établissements thermaux pour 264,000 fr., les haras et les dépôts d'étalons pour 5,664,000 fr. (non compris les encouragements divers à l'industrie chevaline) : toutes ces dépenses réunies représentent à peu près trois fois les recettes corrélatives. Seuls, les établissements thermaux appartenant à l'État donnent un léger revenu net, qui est de 180,000 fr. environ.

Il ne nous appartient guère ici de nous prononcer sur l'utilité que peut trouver l'État à acquérir ou à conserver ces établissements modèles; au point de vue financier la possession n'en est pas une ressource. Au point de vue économique, au contraire, elle peut avoir des avantages précieux, l'État se trouvant autorisé à intervenir dans toutes les fonctions sociales pour lesquelles ne suffit pas l'initiative des particuliers et des associations.

L'une des recettes qui tiennent une place importante en France parmi les revenus des domaines, ce sont les ventes d'objets mobiliers appartenant à l'État et qui sont devenus hors d'usage. Il est naturel que toutes les administrations aient chaque année à se défaire d'une partie de leur matériel; ces recettes sont d'autant plus grandes que le matériel de chacune d'elles est plus considérable. En réalité, ce n'est pas là non plus une recette nette, car elle devrait être mise en regard des achats nouveaux de matériel faits par les mêmes administrations; or ces achats dépassent de beaucoup ces ventes.

Nous avons rapidement passé en revue les principaux chapitres des recettes du domaine en France, non compris les forêts; nous allons en donner l'énumération détaillée d'après le projet de budget de 1883 :

Il y a quelques années, les revenus des domaines en France étaient classés dans le budget et dans les comptes financiers en trois sections distinctes, portant les rubriques : *Produits des domaines proprement*

(1) Voir le projet de budget de 1883 déposé par M. Léon Say.

dits; prix de vente d'objets mobiliers ou immobiliers provenant des ministères; revenus de divers établissements spéciaux. En 1874, d'après le *Compte général de l'administration des finances*, la première de ces sections avait fourni 14,403,013 fr. 78; la seconde ; 7,752,322 fr. 01 ; la troisième, 1,166,831 fr. 98, soit ensemble 23,322,167 fr. 77 (1).

A partir de 1878 cette classification a été modifiée. Les produits du domaine autres que le domaine forestier forment depuis lors, dans nos budgets et dans nos comptes, deux catégories distinctes : 1° les revenus de tous les biens meubles et immeubles qui appartiennent à l'État; 2° les recettes provenant du prix de ceux de ces biens qui sont aliénés. Sous le titre de revenus on range les produits naturels de tous les biens nationaux; les prix de location des biens affectés à des services publics, qui sont momentanément inutiles à ces services, et notamment des immeubles du domaine militaire; des parcelles du domaine public maritime, fluvial ou terrestre qui peuvent, sans inconvénient être soumis temporairement à des usages privatifs, tels que l'exploitation de pêcheries, d'établissements de bains de mer et d'autres industries ; de tous les biens en outre, dont l'aliénation pour des causes diverses se trouve ajournée; enfin les arrérages et intérêts des rentes et créances. Dans ces recettes ne sont plus compris les produits des canaux et cours d'eaux (bacs, pêche, francs bords, etc.), dont le recouvrement a été attribué au service des contributions indirectes ; antérieurement ces produits figuraient avec raison parmi les recettes domaniales. La deuxième catégorie nouvelle, c'est-à-dire les produits provenant de la réalisation des biens et valeurs disponibles, comprend : les recouvrements des capitaux de rentes et créances; les aliénations d'objets mobiliers; les aliénations d'immeubles ; les successions en déshérence, épaves et immeubles vacants. Cependant, il y a parfois des exceptions; ainsi : les produits de l'aliénation des bâtiments et terrains situés à Paris, qui sont attribués à l'actif du compte de liquidation, par la loi du 23 mars 1874, ne sont pas inscrits parmi les recettes domaniales (2).

Tout cela est bien compliqué. C'est un besoin que l'on semble éprouver de n'apporter aucune méthode dans le classement des recettes budgétaires. La classification est uniquement administrative, c'est-à-dire que l'on distribue les produits suivant la branche spéciale de l'administration financière qui les recueille. Nous avons dû, pour rétablir les faits sous leur véritable aspect économique, ajouter

(1) Voir le *Compte général de l'administration des finances* pour 1874, p. 175 et la deuxième édition de notre *Traité de la science des finances*, t. I, p. 35 ; on y trouvera l'énumération détaillée des recettes du domaine en 1874.

(2) Consulter sur tout ce sujet la *Note préliminaire du budget de* 1883, p. 250 et 251.

aux produits domaniaux laissés comme tels dans nos budgets d'autres recettes qui, quoique n'étant pas qualifiées domaniales, le sont au premier chef et figurent pour la plupart parmi les produits divers du budget. Voici l'importance de ces différentes ressources d'après le projet de budget de 1883 :

Recettes inscrites au budget sous la dénomination de produits du domaine :

Revenus :	Recette évaluée. fr.
Revenus du domaine public :	
Concessions temporaires pour exploitation de pêcheries maritimes	150,000
Concessions temporaires pour tout autre objet	560,000
Revenus du domaine militaire	490,000
Autres revenus de toute nature	860,000
	2,060,000
Recouvrements de rentes et créances	150,000
Aliénations d'objets mobiliers (1)	10,787,000
Aliénations d'immeubles	4,000,000
Successions en déshérence, épaves et biens vacants	1,230,000
	18,227,000

Recettes qui ne figurent pas au budget parmi les produits domaniaux (non compris les forêts) et qui ont néanmoins un caractère domanial.

Produits de l'exploitation des établissements spéciaux affermés ou régis par l'État (2) :

	fr.
Écoles vétérinaires (3)	30,050
Écoles d'agriculture (enseignement professionnel)	196,100
École d'horticulture à Versailles	15,000
Bergeries	274,800
Vacherie d'expérience	40,200
Haras et dépôts d'étalons	1,395,000
École des arts et métiers	82,000
École d'horlogerie de Cluse (Haute-Savoie)	800
Établissements thermaux	446,000
École des arts et métiers de Dellys	25,000
	2,504,950

(1) Les aliénations d'objets mobiliers se décomposent comme suit : Objets provenant des ministères : de la justice, 10,000 fr. ; des affaires étrangères, 1,000 ; de l'intérieur, 32,000 ; des finances, 134,000 ; des postes et télégraphes, 100,000 ; de la guerre, 5,900,000 ; de la marine, 3,560,000 ; de l'instruction publique et des cultes, 30,000 ; du commerce, 5,000 ; de l'agriculture, 5,000 ; des travaux publics, 340,000 ; domaine de Versailles, concession d'eau, 270,000 ; objets de toute origine, 400,000 ; total, 10,787,000. Dans cette énumération se trouvent comprises pour une somme d'environ 3 millions les vieilles matières de la marine qui antérieurement étaient transformées par l'industrie privée et que, à partir de 1883, le ministère de la marine remet à l'administration des domaines.

(2) Les produits de ces établissements figuraient encore en 1874 parmi les produits du domaine ; en 1884, ils sont rangés parmi les produits divers du budget. En réalité, les trois quarts des produits divers du budget ont un caractère domanial.

(3) Ces chiffres et les suivants ne comprennent pas les pensions et les trousseaux des élèves des écoles du gouvernement, ce qui élèverait encore de 2,228,000 francs l'ensemble des sommes inscrites dans le texte.

Excédent des recettes sur les dépenses de la fabrication des monnaies et médailles	117,000
Produit net de l'émission des monnaies de bronze	56,000
Excédent disponible des recettes sur les dépenses de l'imprimerie nationale	22,585
Bénéfices réalisés par la Caisse des dépôts et consignations	4,?00,000
Bénéfices de l'exploitation des chemins de fer par l'État	4,111,000
Produits de l'exploitation en régie du *Journal officiel*	940,000
Produit de la rente de l'Inde	944,841
Contingent à verser au Trésor par la Cochinchine	2,200,000
	12,591,426
Bacs, pêches, francs-bords et recettes accessoires	2,713,000

On pourrait encore glaner dans notre budget bien des recettes qui ont plus ou moins un caractère domanial. En se contentant des ressources qui viennent d'être énumérées, on arrive à la somme de 36 millions et demi de francs, comme représentant approximativement les produits des diverses branches du domaine de l'État dans notre pays. Ce chiffre ira sans doute en grossissant. Dans peu d'années la participation de l'État aux bénéfices des grandes compagnies de chemins de fer au delà d'une certaine limite viendra y ajouter des sommes considérables. Alors même que le gouvernement s'abstiendrait de développer, comme il le fait depuis peu de temps, le socialisme d'État, il est dans la nature des choses que les revenus du domaine augmentent.

Le produit des domaines est déjà à l'heure actuelle beaucoup plus élevé en France que sous la Restauration. Sauf pendant les années 1816 et 1817 où cette branche de revenu monta à 29 et à 12 millions, elle fut singulièrement faible sous ce régime ; à partir de 1826 elle tomba même au-dessous de 3 millions de francs, produisant 2,491,000 en 1826, 2,206,000 en 1827, et 2,669,000 en 1828 (1). C'est que les ventes d'immeubles domaniaux, autres que les forêts, étaient alors suspendues; d'un autre côté, le matériel des administrations de l'État étant beaucoup moindre, les ventes d'objets mobiliers hors d'usage étaient très peu considérables; enfin la plupart des établissements spéciaux appartenant aujourd'hui à l'État n'existaient pas.

Cette faible partie du domaine de l'État qui se compose de biens ruraux ou susceptibles de culture, les lais et relais de la mer, les îlots, les atterrissements, etc., est-elle bien exploitée et donne-t-elle tous les revenus qu'on en pourrait attendre? Un rapport d'une des

(1) Voir un intéressant tableau, à ce sujet, dans le tome II, page 325, de l'ouvrage de M d'Audiffret sur le Système Financier de la France. Il est vrai de dire qu'à ces recettes dénommées domaniales du temps de la Restauration il faudrait ajouter quelques autres ressources ayant ce caractère et rangées au budget sous une autre dénomination, mais elles étaient presque insignifiantes.

dernières commissions du budget a été très sévère à ce sujet. C'est une nouvelle preuve de l'incapacité de l'État à administrer les fonds de terre, autres que les forêts qui se prêtent à une gestion méthodique établie d'après des règles générales.

Parmi les recettes qui figurent dans les tableaux ci-dessus se trouvent les droits sur les ponts et les bacs, les droits de pêche, de franc-bord des rivières et des canaux. Une loi de 1802 avait conféré au gouvernement la faculté d'autoriser l'établissement de ponts par des particuliers, moyennant un droit de péage dont il déterminerait le tarif et la durée ; l'État a fait de même de son côté, il a construit des ponts à péage que tantôt il a affermés, tantôt il a exploités directement. Il y en avait jadis treize, notamment ceux de Kehl sur le Rhin, d'Arles sur le Rhône ; le produit en était affecté par privilège au paiement des intérêts et à l'amortissement du capital prêté par des capitalistes. Quant aux droits de bacs et de passage d'eau, ce sont des restes de la féodalité. Une loi de 1790 supprima ces droits exclusifs de bacs et permit à tout le monde d'en établir sous les loyers et les tarifs fixés par l'administration. Le droit de pêche dans les rivières navigables est aussi la propriété de l'État ; tantôt il est loué par adjudication, tantôt on l'accorde par des licences à prix d'argent.

En définitive les revenus domaniaux autres que ceux provenant des forêts sont en France encore assez minces ; 36 millions à peine, qui ne peuvent même pas être considérés comme un produit net et qui, d'ailleurs, ne représentent que la quatre-vingt-dixième partie des recettes budgétaires.

Il n'en est pas ainsi dans certains autres pays continentaux ; plusieurs, la Russie, la Prusse, l'Autriche, possèdent de vastes étendues même de terres labourables ; de l'autre côté des mers, les États-Unis d'Amérique, les colonies australasiennes, ont des territoires presque indéfinis qu'ils n'exploitent pas, il est vrai, mais qu'ils aliènent au fur et à mesure des demandes. Ces contrées, qui ne sont pas encore complètement peuplées, forment une exception passagère ; ce n'est pas pour se conformer à un plan économique ou financier que l'État y possède des domaines énormes, c'est comme biens vacants et sans maître qu'il les détient, prêt à les concéder à tout amateur moyennant une redevance qui ne représente guère que les frais d'allottissement et de viabilité qu'il a dû faire.

Au contraire, quelques États, comme la Prusse, sont propriétaires de terres arables dont ils tirent un revenu, soit en les faisant cultiver par leurs agents, soit en les affermant. Ce revenu pour la Prusse est même très considérable ; nous l'avons fixé dans un précédent chapi-

tre, d'après le budget de 1880-81, en y comprenant différents autres droits fonciers, au chiffre brut de 37 millions de francs, soit 27 ou 28 millions de francs, déduction faite des frais d'exploitation ou de surveillance.

Le professeur Wagner, dans son ouvrage sur la science des finances, donne d'intéressants détails sur les divers éléments du domaine prussien autre que les forêts et sur la répartition entre les différentes provinces des biens qui le composent. En 1870, ce domaine agricole comprenait 858 biens affermés, ayant une étendue de 1,367,819 arpents (348,793 hectares, l'arpent prussien valant 25 ares 50) et rapportant 3,424,164 thalers (12,840,646 fr.). Des parcelles séparées (*einzelne grundstücken*), des moulins, des pêcheries et des eaux minérales appartenant à l'État y ajoutaient un revenu de 2,261,281 thalers (8,479,804 fr.); les terrains des fortifications donnaient un autre appoint de 22,253 thalers (83,440 fr.). Enfin un produit de 1,741,172 thalers (6,529,355 fr.) de rentes foncières, et une somme de 1,998,049 thalers (7,492,684 fr.) représentant l'amortissement annuel de domaines vendus, toutes ces différentes recettes et d'autres de moindre importance portaient à 9,580,820 thalers (35,928,075 fr.) l'ensemble des recettes du domaine prussien, autre que le domaine forestier, en 1870. Ce chiffre diffère peu de celui que nous avons donné plus haut d'après le budget de 1873. On remarquera que dans ces recettes ne figure pas, comme en France, le produit des ventes du matériel vieilli des différentes administrations civiles et militaires.

C'est un fait curieux de voir un État posséder près de 1,500,000 arpents (1,367,819 affermés et en outre des parcelles isolées dont la contenance n'est pas indiquée) de terres arables, c'est une étendue égale à celle d'un petit département français. On peut considérer que le revenu net de ce domaine agricole, non compris les rentes foncières, les recettes des eaux minérales et les paiements annuels pour l'amortissement des biens vendus, est d'une dizaine de millions de francs au plus par année. Les frais d'exploitation, en effet, s'étaient élevés en 1870, d'après le professeur Wagner, à 2,100,710 thalers (7,877,775 fr.). S'il fallait déduire cette somme entière du seul produit des biens ruraux affermés, il ne resterait plus que 5 millions de francs environ de produit net; mais une forte partie de ces dépenses incombe sans doute aux autres chapitres, ceux des parcelles isolées, des moulins, des eaux minérales. Ces frais d'exploitation, qui s'élèvent au total de 7,877,775 francs, se divisent en 2,429,000 francs pour les bâtiments, les routes et les ponts; 1,589,000 francs pour le personnel d'exploitation ou de surveillance,

1,262,000 francs pour les charges foncières ou taxes, et le reste pour les dépenses diverses (1).

La distribution de ces domaines ruraux, autres que les forêts, dans les diverses provinces de la monarchie prussienne n'est pas sans intérêt. Cette catégorie de domaines n'existe pas dans les provinces rhénanes; en Westphalie on n'en compte que six avec une surface de 8,574 arpents; c'est surtout dans les provinces orientales qu'ils sont nombreux; en Poméranie il y en a 159 avec une surface de 253,300 arpents; dans la province de Prusse proprement dite on en trouve 160 avec 251,800 arpents; viennent ensuite la province de Saxe avec 158 domaines et 218,100 arpents; le Brandebourg avec 148 domaines et 216,400 arpents; le Hanovre avec 200 domaines et 141,800 arpents. Cette absence de biens domaniaux sur les bords du Rhin, et leur rareté en Westphalie, peuvent sans doute tenir à la domination française qui pendant longtemps a régné sur ces provinces; ce n'est pas, cependant, un fait sans importance que les domaines agricoles de l'État soient surtout situés dans les régions les plus pauvres et les plus incultes.

La plupart des États allemands ont, comme la Prusse, des domaines agricoles très étendus, sans parler des forêts. Dans le duché de Bade ces propriétés domaniales avaient été réduites, en 1830, à 37,321 arpents par des aliénations successives; dans l'intervalle entre cette date et celle de 1870 le gouvernement acheta d'autres biens ruraux qui portèrent la contenance des terres domaniales (autres que les forêts) à 54,218 arpents, qui rapportaient 996,800 florins (2,133,152 francs); cette somme est relativement très considérable, quoique ce soit sans doute un revenu brut; les domaines purement agricoles du duché de Bade représentaient 1,17 p. 100 de la superficie totale du pays. La Bavière et le Wurtemberg ont aussi des domaines agricoles, mais d'une moindre importance. Au contraire, le Mecklembourg-Schwerin, qui a conservé l'organisation du moyen âge, présente une proportion énorme de biens domaniaux par rapport à l'étendue du territoire. Ces domaines embrassent, en effet, plus de 99 milles allemands carrés, ils contiennent plus de 206,000 habitants et comprennent ainsi 37 p. 100 de la population du pays.

Les écrivains allemands ont beaucoup disserté sur le meilleur mode d'administration de ces domaines agricoles. Ils n'ont pas eu de peine à prouver que la gestion directe par l'État a de grands inconvénients : ils lui ont préféré le fermage moyennant une adjudication pour fixer les conditions du prix; ils ont recommandé surtout le

(1) Rau's Lehrbuch der Finanzwissenchaft 6te Ausgabe bearbeitet von Dr Adolph Wagner, t. I, p. 334.

morcellement en exploitations de moyenne étendue. A notre avis, l'État ne peut être un bon agriculteur, et même il peut malaisément surveiller des fermiers, entreprendre des travaux d'amélioration, tels que drainages, irrigations et autres. Ce n'est pas que l'État soit incapable d'exécuter de grandes entreprises, mais précisément l'œuvre du propriétaire rural, même quand il est aidé par un fermier, est une tâche minutieuse, demandant une application constante. Nous comprendrions à la rigueur que l'État conservât momentanément une étendue compacte de terres, conquises, par exemple, sur les eaux par des desséchements : il serait plus propre peut-être que de simples particuliers à exécuter d'importants travaux de préservation et de mise en valeur : mais, une fois ces grandes œuvres accomplies, il n'aurait rien de mieux à faire qu'à dépecer ce domaine et à le livrer à la petite ou à la moyenne propriété. Dès que l'État peut vendre à un prix convenable un domaine agricole autre qu'une forêt, il sert ses propres intérêts, même financiers, en le faisant. On ne comprend pas que certains États allemands, la Bavière entre autres, conservent des vignes; celles de cet État, en Franconie, ont rapporté, en 1870, 39,000 florins bruts et 13,000 nets : nous en ignorons la superficie, mais il nous paraît difficile que, livrées à des paysans, elles n'eussent pas fourni un plus considérable revenu brut et une plus forte proportion de revenu net par rapport au revenu brut.

D'après un tableau que nous trouvons dans le livre du professeur Wagner, le taux moyen du fermage pour les domaines de l'État est de 3 th. 9 gros (12 fr. 37) par arpent dans le district de Wiesbaden, 3 th. 7 (12 fr. 13) dans la province de Saxe, 2 th. 6 (8 fr. 25) dans la Poméranie, 1 th. 9 (4 fr. 87) en Silésie, 1 th. 5 (4 fr. 37) dans la province de Posen; l'arpent prussien est de 25 ares 50 centiares, soit en chiffres ronds le quart d'un hectare. Le taux moyen de location des domaines agricoles de la Prusse actuelle varie donc, suivant les provinces, entre 18 francs et 50 francs par hectare. Ces prix de fermage nous sont représentés comme étant assez notablement plus élevés que les fermages moyens des terres en culture dans les mêmes provinces : on fait remarquer, il est vrai, que les domaines de l'État sont composés en général de terres d'une qualité supérieure à la moyenne des terres environnantes, qu'ils contiennent notamment beaucoup de prairies (1). Quoi qu'il en soit, il ressortirait des chiffres ci-dessus que l'État peut conserver des domaines dans les contrées qui ont une très faible population spécifique et où l'agriculture est extensive : ils ne démontrent nullement que l'État ait intérêt à les garder ou à en

(1) Rau, édition Wagner, t. I, p. 348-49.

acquérir dans les contrées où la population est considérable et où l'agriculture a fait de grands progrès. Le morcellement même de ces domaines ou leur conversion en propriétés privées est un des moyens d'accroître la population agricole et de rendre l'agriculture plus intensive. Les écrivains allemands nous donnent quelques exemples des curieux et rapides effets qu'a produits la division des domaines agricoles en fermes de médiocre étendue. Trois grands domaines, appelés Solikante, Posedin et Wilhelmsaue, ayant ensemble 3,610 arpents de Prusse (905 hectares), furent loués par morceaux de petite étendue à 107 familles; 39 exploitations avaient chacune 3 arpents; 22, chacune 30; 26 autres, chacune 60 arpents; 5 exploitations comprenaient chacune 94 arpents; enfin une exploitation s'étendait à elle seule sur 578 arpents. Voici quelle a été avant et après ce morcellement la situation des domaines :

	Avant le morcellement.	Après le morcellement.
1° Nombre d'hommes sur les domaines..	45	595
2° Nombre de chevaux.....	10	124
3° Nombre de vaches.....	16	333
4° Produit en blé.....	521 wisp.	1,414 wisp.
5° Consommation de blé sur les lieux...	28 —	439 —
6° Excédent pour la vente.....	410 —	752 —
7° Produit de l'élève du bétail, des œufs, de la paille.....	7,765 thalers	8,226 thalers.
8° Recette totale des produits vendus..	15,537 —	22,726 —
9° Revenu pour l'État.....	4,077 —	5,175 — (1)

Ces chiffres sont fort concluants; le revenu net de l'État a augmenté de 26 p. 100, et la valeur des produits disponibles pour la vente s'est accrue de 46 p. 100. La vente de ces domaines ainsi morcelés aurait sans doute eu des effets plus heureux encore que le fermage par exploitations de médiocre importance. Les biens vendus produisent en outre au Trésor un revenu indirect considérable par les droits d'enregistrement, de donation et de succession. L'État n'a donc aucun intérêt à conserver des domaines agricoles, autres que des forêts, dans les pays où la population est dense et aisée; dans ceux où les habitants sont médiocrement nombreux et médiocrement fortunés, le morcellement progressif des locations des biens domaniaux peut être une bonne mesure de transition.

Nous n'avons étudié jusqu'ici dans le domaine immobilier de l'État que les biens agricoles, c'est-à-dire ceux qui sont en culture, sous la forme de champs, de prairies, de vignes; mais la plus grande partie

(1) Le lecteur minutieux trouvera peut-être que tous les chiffres de ce tableau ne concordent pas complètement entre eux : nous les empruntons textuellement à la 4e édition de la *Finanzwissenschaft* de Rau, t. I, page 172. Le *wispel* vaut 13 hectolitres 19 litres.

du domaine immobilier des États se compose de forêts. Celles-ci diffèrent très notablement des propriétés agricoles : l'État est plus propre à exploiter les premières, parce que l'exploitation s'en fait en grand, d'après des procédés méthodiques, des règles, pour ainsi dire, scientifiques. Sa capacité est mieux établie pour le domaine forestier que pour le domaine agricole. Pour le premier, il est supérieur aux particuliers : il semble avoir une mission naturelle pour la conservation de cette nature de richesses, qui est nécessaire à un pays et que les particuliers ont trop de penchant à dilapider. L'État, étant dans nos sociétés modernes le seul être immuable, le seul qui représente la perpétuité et qui ait charge des générations à venir, ne sort pas de ses attributions légitimes quand il garde la propriété des forêts dont le maintien est jugé utile à la prospérité du pays.

Ce n'est pas ici à un point de vue purement financier, ce que les Allemands appellent le point de vue *caméral*, qu'il convient de se placer. Quoique les forêts soient une source de revenu pour l'État et, comme nous le montrerons, une source de revenu généralement croissante, cette considération n'est qu'accessoire : elle ne suffirait pas pour justifier la propriété de forêts par l'État. Ce n'est pas, non plus, au point de vue des administrations et des services publics qu'il faut envisager ce sujet et trancher cette question. Jadis une des raisons alléguées pour la conservation des forêts de l'État, c'était que la marine avait besoin de bois de construction d'une beauté rare et que ne pouvaient guère fournir les forêts des particuliers. Aujourd'hui que les vaisseaux se font principalement en fer, cet argument a perdu sa portée ; mais, à vrai dire, il n'en a jamais eu beaucoup, l'État pouvant se procurer à l'étranger, en les payant à bon prix, les bois de construction dont il avait besoin. Ce n'est pas non plus, enfin, au point de vue démocratique, si nous pouvons parler ainsi, que ce sujet doit être étudié : quelquefois on a invoqué pour la conservation des forêts de l'État l'intérêt des consommateurs et des classes pauvres pour lesquels le bois est un objet de première nécessité et dont le prix ne doit pas être trop élevé ; l'État n'est pas plus chargé d'assurer aux consommateurs un certain prix pour leur provision de bois que pour leur provision de blé ; d'ailleurs, on pourrait dire qu'en diminuant artificiellement le prix du bois, par la conservation d'une grande quantité de forêts, il élève artificiellement le prix du blé et le prix de la viande, puisqu'il réduit les espaces qui sont consacrés à la production de celle-ci ou de celui-là.

Le vrai point de vue auquel il convient de se mettre, c'est celui de l'influence des forêts sur le climat, sur le régime des eaux et, par conséquent aussi, sur la production générale du pays. S'il est démon-

tré que la disparition complète ou l'amoindrissement notable des forêts a pour effet de rendre les sécheresses plus fréquentes et les torrents plus dévastateurs, il est évident que le grand intérêt du maintien du régime des eaux légitime l'appropriation d'une partie des forêts par l'État. La disparition de ces réserves de bois, qui sont les régulateurs naturels des eaux, nuirait à toute la contrée environnante, lui enlèverait une partie de sa force productive et diminuerait la salubrité du pays. Or, ces phénomènes ont été universellement constatés. L'effet ordinaire des déboisements immodérés dans les contrées montagneuses, c'est de hâter l'écoulement des eaux pluviales et de faciliter les inondations, les avalanches, les éboulements ; l'effet plus lointain, c'est de rendre le pays impropre à quelques cultures qui réclament une certaine quantité d'humidité et une température modérée. Ces faits ont été observés sur bien des points de la France, notamment en Provence, en Algérie, ainsi que dans d'autres contrées d'Europe, en Autriche, en Italie, en Amérique aussi, particulièrement au Brésil, à Rio-Janeiro.

L'expérience prouve que les particuliers sont en général très enclins à défricher, et très peu à reboiser, du moins par grandes masses. Le défrichement offre l'appât, souvent trompeur, d'une plus-value très prochaine de la terre transformée en champs ou en prairies; un grand nombre de propriétaires se laissent séduire par cette décevante perspective, le paysan surtout; au contraire, les plantations ou les semis par grandes masses, entraînant une dépense immédiate qui ne sera rémunérée qu'au bout de très longues années, ne sont entrepris que par des propriétaires prévoyants et aisés. Quoique, dans ces derniers temps, quelques contrées de la France, telles que la Sologne, les aient vus se multiplier, dans l'ensemble des propriétés privées la tendance au défrichement domine.

Il était utile jadis que le goût du défrichement fût prédominant. La plus grande partie des terres arables et des prairies de l'Europe a été lentement conquise sur les forêts. On estime que l'ancienne Gaule, au temps des Romains, avait plus de 40 millions d'hectares de forêts ; les trois quarts avaient disparu au commencement du dix-huitième siècle. Vauban calculait, en 1700, que la France possédait 5,130,000 hectares de forêts et de bois : c'était une évaluation très modérée, trop modérée assurément. Le marquis de Mirabeau, en 1750, portait cette étendue à 12,662,000 hectares; Arthur Young, en 1788, à 9,713,000 (1); c'était ce dernier, sans doute, qui se rapprochait le plus de la vérité. La statistique agricole de 1862 évalue à 9,167,710 hectares l'étendue du sol forestier ; on a jugé ce calcul trop élevé de 6 ou

(1) Nous empruntons ces renseignements à un article de M. de Foville, dans l'*Économiste français* du 19 juin 1875.

700,000 hectares. A l'heure actuelle, après la perte de l'Alsace-Lorraine, il est probable que nous ne possédons plus que 8 millions environ d'hectares de forêts ou de bois. On estime encore aujourd'hui à 270 millions d'hectares la surface boisée de l'Europe, ce serait 28 p. 100 de sa superficie ; mais il s'en faut que cette quantité de forêts soit uniformément distribuée sur toute cette partie du monde : 190 millions d'hectares appartiennent à la Russie, 30 millions à la péninsule Scandinave. Il n'en reste guère aux autres peuples. Beaucoup de ces forêts aussi ne méritent point ce nom, ce ne sont que des espaces où poussent quelques broussailles. Dans cette situation il est fort naturel que les États interviennent pour conserver une partie de ces débris du sol forestier.

Il n'est donc pas étonnant de voir la plupart des États posséder une partie notable des forêts qui sont situées sur leur territoire. Voici à cet égard quelques chiffres instructifs que nous empruntons pour la plupart aux ouvrages de Rau et de Wagner. Le sol forestier de l'Allemagne, d'après les plus récentes statistiques, celles de 1862, se composait de 12,880,000 hectares (50 millions 510,000 arpents, l'arpent valant en Prusse 25 ares 50 centiares); sur ces 12,880,000 hectares, 4 millions 431,900 appartenaient aux États, 2 millions 315,000 aux communes, 170,000 hectares étaient la propriété des églises ou de corporations, enfin 5,959,350 hectares appartenaient aux particuliers (1). Les États allemands possèdent ainsi plus du tiers du sol forestier, et les États joints aux communes détiennent plus de la moitié de ce même sol. Si, au lieu de considérer l'empire actuel d'Allemagne, on se borne à examiner l'ancien royaume de Prusse, celui d'avant les événements de 1866, on trouve qu'il y a dans ce pays 6 millions 834,000 hectares de bois (26 millions 800,000 arpents de 25 ares 50 centiares chacun). Cette étendue du sol forestier représente 20 p. 100 environ de la superficie totale du royaume. Sur ces 6,834,000 hectares de bois, 1,828,350 sont la propriété de l'État, 961,350 appartiennent aux communes, le reste, soit 4 millions 45,000 hectares, appartient aux particuliers. Ainsi, dans l'ancien royaume de Prusse, l'État possède 27 p. 100, les communes 14 p. 100, et les particuliers 59 p. 100 du sol forestier total; c'est pour l'État prussien une proportion moins favorable que pour les États allemands proprement dits. L'État en Autriche possédait, en 1848, d'après le professeur Rau,

(1) Si l'on additionne les chiffres que nous avons donnés pour la part des États, des communes, des églises et des corporations dans le sol forestier de l'Allemagne, on n'arrive qu'au total de 12,876,250 hectares, au lieu de 12,880,000 : cet écart, qui est faible, est sans doute représenté par les fractions dont on n'aura pas tenu compte. Rau's *Finanzwissenschaft*, édition de Wagner, t. I, p. 387.

3,530,452 jochs de forêts, soit 2,040,857 hectares (le joch correspondant à 57 ares). D'après le professeur Wagner, les forêts appartenant à l'État autrichien seraient beaucoup plus considérables; elles auraient une surface de 5,460,000 jochs en 1862, soit 3,112,200 hectares. C'est en Russie que l'État possède la plus grande étendue de forêts: dans la partie européenne de cet empire il est propriétaire de 127,797,000 hectares de bois (123 millions de dessiatines, chaque dessiatine correspond à 1 hectare 039) : c'est 70 p. 100 du sol forestier de la Russie d'Europe, lequel comprend 172 millions de dessiatines (1). L'étendue des bois de l'État dans cette partie de l'empire russe est ainsi plus du double de la superficie totale de la France.

Dans les pays que nous venons de citer les forêts de l'État ont une étendue exagérée, et qui peut tenir à ce que ces contrées ne sont pas encore complètement peuplées ou que l'agriculture y est, au moins sur certains points, dans des conditions primitives. Cette réflexion s'applique surtout à la Russie; il est évident qu'avec le temps l'État y aliénera une vaste portion de ses domaines. Ceux-ci comme les immenses réserves de terre que possèdent les États-Unis d'Amérique, l'Australie ou le Canada, sont destinés à se restreindre à mesure que le peuplement se développera et que la culture se perfectionnera.

La France est dans une situation différente: tout le territoire y est peuplé et livré à la culture ; l'État y est propriétaire cependant d'étendues de bois assez considérables, qui pourraient utilement être augmentées par l'acquisition de terrains de montagnes propres au reboisement. En 1869, l'État possédait en France 1,057,234 hectares de bois, et la liste civile impériale 65,000 hectares, soit ensemble 1,122,234. En 1872, d'après un rapport fait par M. de Ventavon à l'Assemblée nationale, l'État avait perdu sur le territoire cédé à l'Allemagne 139,533 hectares ; il avait restitué 25,211 hectares à la famille d'Orléans, qui s'en était trouvée dépossédée à l'avènement de l'empire ; il restait ainsi au domaine de l'État 957,490 hectares de forêts. La France a une étendue superficielle de 52,857,000 hectares; les forêts de l'État en forment donc la cinquante-cinquième partie. Les bois des communes et des établissements publics sont en outre évalués à 2 millions 50,000 hectares : c'est ainsi un ensemble de plus de 3 millions d'hectares, soit 6 p. 100 du sol national qui est formé par les forêts ou les bois de l'État et des communes. On estimait en

(1) Ce chiffre de 172 millions de dessiatines, soit 178 millions d'hectares, pour les superficies boisées de la Russie est un peu inférieur à l'évaluation que nous avons empruntée à M. de Foville et citée plus haut, soit 190 millions d'hectares pour l'ensemble des forêts de la Russie d'Europe.

1865 les bois des particuliers à une superficie double de celle des bois de l'État et des communes réunies, ce qui eût porté le sol forestier de la France à 9 millions d'hectares, soit un sixième de l'étendue totale du pays. On a vu plus haut que ce chiffre de 9 millions d'hectares est regardé comme exagéré par les hommes les plus compétents, qui se réduisent, depuis nos désastres, à 8 millions environ. Le sol forestier en France dépasserait légèrement le septième du territoire ; un peu plus du tiers du sol forestier appartiendrait, soit à l'État, soit aux communes et aux établissements publics ; à peine le huitième des forêts ou des bois serait la propriété de l'État. La part de celui-ci est donc bien restreinte, surtout si on la compare à celle de l'État dans l'ancienne Prusse, lequel possède 1,828,000 hectares de forêts, soit 27 p. 100 du domaine forestier, ou bien encore à la part des différents États dans l'Empire allemand, lesquels sont propriétaires de 4,431,000 hectares de bois, soit du tiers du sol forestier de l'Allemagne.

Au contraire, le domaine forestier de l'État en France paraît considérable, si on recherche quelle est l'étendue des forêts domaniales soit en Belgique, soit en Angleterre ; dans le premier de ces pays, l'État ne possédait, en 1840, que 34,810 hectares de bois, le trentième environ du domaine forestier de l'État français ; en Angleterre, les forêts appartenant à l'État sont absolument insignifiantes, elles ne comptent que 60,000 acres, soit 24,300 hectares ; elles n'égalent même pas en étendue les forêts que l'on a restituées à la famille d'Orléans. Sur les autres pays, les renseignements nous manquent ; mais on sait que la plupart des États du midi de l'Europe ont eu l'imprudence de laisser détruire les forêts et qu'ils n'en possèdent que de médiocres étendues.

Les forêts des États sont très inégalement distribuées sur les différentes parties du territoire. On devrait les rencontrer en général davantage dans les provinces pauvres, dans les contrées montagneuses ou sablonneuses ; c'est là aussi qu'il est le plus utile de les avoir pour donner aux eaux un cours régulier et assainir le sol ; c'est également là qu'elles sont le meilleur mode d'exploitation de la terre, parce que des cultures plus perfectionnées y prendraient difficilement leur place. En Prusse, c'est surtout dans les régions de l'Est que l'on trouve des forêts domaniales : elles sont rares dans l'Ouest, par exemple dans les gouvernements de Trèves, d'Aix-la-Chapelle, de Coblentz, de Munster. En France, il n'en est pas ainsi, et c'est précisément dans les départements les plus riches, dans la zone du Nord et de l'Est, que les forêts domaniales ont le plus d'étendue ; elles sont réduites à rien dans le Midi, où il serait le plus utile qu'il y eût

des bois considérables et bien entretenus pour prévenir, autant que possible, les inondations. Voici, en effet, quelle était la distribution sur tout le territoire de nos forêts domaniales avant la perte de l'Alsace et de la Lorraine, et avant l'annexion de la Savoie et de Nice ; la superficie en était de 1,019,139 hectares, qui étaient répartis comme il suit entre les trente-deux circonscriptions administratives, appelées *Conservations forestières.*

1re Conservation (Paris), comprenant 6 départements, étendue des forêts domaniales 52,625 hectares ; 2e conservation (Rouen, 2 départements), 47,164 hectares ; 3e (Dijon, 1 département), 42,435 hectares ; 4e (Nancy, 1 département), 70,564 hectares ; 5e (Strasbourg, 1 département), 53,498 hectares ; 6e (Colmar, 1 département), 22,973 hectares ; 7e (Douai, 4 départements), 39,629 hectares ; 8e (Troyes, 2 départements), 28,256 hectares ; 9e (Épinal, 1 département), 85,858 hectares ; 10e (Châlons, 2 départements), 40,046 hectares ; 11e (Metz, 1 département), 50,219 hectares ; 12e (Besançon, 1 département), 5,806 hectares ; 13e (Lons-le-Saulnier, 1 département), 31,907 hectares ; 14e (Grenoble, 3 départements), 27,272 hectares ; 15e (Alençon, 5 départements), 38,767 hectares : 16e (Bar-le-Duc, 1 département), 36,695 hectares ; 17e (Chaumont, 1 département), 15,812 hectares ; 18e (Vesoul, 1 département), 6,950 hectares ; 19e (Mâcon, 3 départements), 18,930 hectares ; 20e (Toulouse, 4 départements), 89,081 hectares ; 21e (Tours, 4 départements), 30,953 hectares ; 22e (Bourges, 2 départements), 30,290 hectares ; 23e (Moulins, 4 départements), 25,928 hectares ; 24e (Pau, 3 départements), 18,720 hectares ; 25e (Rennes, 5 départements), 16,668 hectares ; 26e (Niort, 4 départements), 22,197 hectares ; 27e (Alby, 4 départements), 16,436 hectares ; 28e (Aix, 4 départements), 14,054 hectares ; 29e (Nîmes, 4 départements), 10,751 hectares ; 30e (Aurillac, 4 départements), 1,801 hectares ; 31e (Bordeaux, 4 départements), 5,285 hectares ; 32e (Ajaccio, 1 département), 21, 554 hectares.

Si l'on parcourt avec attention cette liste, on voit que le plus grand nombre des conservations forestières sont situées au nord de la Loire ou dans la région de l'Est, et que, en outre, chaque conservation du Nord ou de l'Est a une étendue de forêts infiniment plus considérable que chaque conservation du Centre ou du Midi. Ainsi il n'existe qu'une conservation dans le Midi, qui ait de vastes espaces de bois domaniaux, c'est celle de Toulouse, où les forêts de l'État comprennent 89,000 hectares ; la conservation forestière du Midi, qui vient après Toulouse, est celle de Grenoble, qui possède 27,000 hectares de forêts domaniales. Mais la plupart des conservations du Nord ou de l'Est ont des superficies boisées infiniment plus grandes,

celle d'Épinal, par exemple, 85,000 hectares ; celle de Nancy, 70,000 ; celle de Paris, 52,000 ; et celle de Rouen, 47,000. Les conservations du Midi, autres que les deux que nous avons citées plus haut et que la Corse, ont chacune moins de 20,000 hectares, chiffre qui est au-dessous de la moyenne générale. Le centre n'est guère mieux pourvu que le Midi en forêts domaniales, comme on peut s'en convaincre par l'étendue très faible des bois de la conservation d'Aurillac, qui comprend 4 départements et qui ne renferme que 1,800 hectares de bois de l'État.

Non seulement le centre et le midi de la France ne présentent qu'une très faible superficie de forêts domaniales, mais encore, à égalité de contenance, les bois de l'Etat y ont une valeur très faible, comparativement à celle des bois de l'État dans les régions du Nord ou de l'Est.

L'inventaire, fait en 1833, des propriétés immobilières de l'État, fournit des indications intéressantes sur la situation relative des différentes parties de notre domaine forestier. Les 1,019,139 hectares de forêts de l'État étaient estimés ensemble à 726,993,456 francs, soit une moyenne de 713 francs par hectare.

Cette moyenne était considérablement dépassée dans beaucoup de conservations du Nord et de l'Est, elle était atteinte dans la plupart des autres conservations des mêmes régions : au contraire, dans la zone du Midi, la valeur des forêts de l'État tombait à des prix tout à fait infimes. Tandis que dans la conservation de Besançon l'hectare de forêt domaniale était évalué à 1,800 francs, dans celle de Douai à 1,300, dans celles de Rouen et de Paris à environ 1,200 ; dans celles de Châlons, de Troyes et de Vesoul à plus de 1,000 ; dans celles d'Epinal, de Bar-le-Duc, de Chaumont et de Mâcon à plus de 900 ; dans celles de Dijon, de Colmar, d'Alençon, de Tours à 800 francs environ ; dans celles de Nancy, de Strasbourg, de Metz, de Lons-le-Saulnier à plus de 650 : il tombait à des chiffres beaucoup plus bas dans les autres conservations appartenant toutes aux régions du Midi, du Centre ou de l'Ouest : ainsi, l'hectare de forêt domaniale n'était estimé qu'à 600 francs environ dans les conservations de Bourges et de Moulins, à 450 dans celle de Rennes, à 400 dans celle de Niort, à 300 dans celle d'Alby, à 250 francs dans celle de Grenoble ; il ne valait pas tout à fait 200 francs dans la conservation d'Aurillac ; l'estimation était de 150 francs pour les conservations de Toulouse et de Bordeaux ; enfin l'hectare de forêt domaniale descendait à la valeur dérisoire de 130 francs dans la conservation de Nîmes, 65 francs dans celle de Pau, 64 francs dans celle d'Aix.

Ce n'est pas seulement la difficulté des transports, le faible prix du

bois à brûler dans ces régions qui réduit à des chiffres infimes la valeur des forêts domaniales du Midi, c'est que ces forêts ne méritent pas leur nom : ce sont, pour la plupart, des espaces dénudés où les broussailles mêmes sont rares.

Le nouvel inventaire des propriétés de l'État, publié en 1876, vient compléter ces renseignements et confirme les conclusions que nous en tirons. D'après ce document les bois et les forêts de l'État comprennent 986,437 hectares qui sont répartis en 32 conservations forestières (1). La valeur vénale de ces forêts est estimée à 1,261,870,764 francs, soit en moyenne 1,280 francs par hectare. On a vu qu'en 1833 la valeur totale de nos 1,019,139 hectares de bois domaniaux était estimée à 726,993,456 francs, ce qui faisait ressortir la valeur moyenne de chaque hectare à 713 francs. Ainsi, dans cet espace de quarante ans, le capital que représentent les forêts de l'État a augmenté de 535 millions, soit de 73 p. 100, et la valeur moyenne de chaque hectare s'est accrue de 80 p. 100. C'est toujours dans les conservations de la région du Nord et de l'Est qu'existent non seulement les forêts les plus étendues, mais aussi les meilleures. Le maximum de la valeur vénale par hectare est atteint dans la conservation de Besançon ; les 4,848 hectares de cette circonscription sont estimés à la somme considérable de 35,270,680 francs, soit 7,270 francs par hectare, chiffre singulièrement élevé. Vient ensuite la conservation d'Amiens, qui avait jadis son siège à Douai : les 57,710 hectares de cette circonscription sont évalués à 208 millions et demi de francs, soit 3,610 francs par hectare. La moyenne par hectare est supérieure à 2,000 francs dans les conservations d'Alençon et de Moulins ; elle approche de ce chiffre, dans celles de Rouen, Nancy, Tours, Bourges : elle est encore supérieure à 1,500 francs dans les circonscriptions de Bar-le-Duc, Épinal, Troyes, Mâcon : elle dépasse 1,200 francs dans celles de Châlons-sur-Marne, Lons-le-Saulnier, Chaumont, Vesoul. La valeur moyenne de l'hectare fléchit à 1,100 francs dans la conservation de Rennes, à 1,000 francs dans celle de Paris, à 950 francs dans celle de Grenoble, la plus favorisée de toutes les conservations méridionales, à 800 francs dans celle de Niort et celle de Nîmes, à 700 francs dans celle de Dijon, à 580 francs dans celle de Carcassonne (dont le chef-lieu était jadis Alby), à 520 francs dans celle d'Aurillac, à 500 francs dans celle de Nice, à 300 francs dans celle de Chambéry,

(1) Le tableau porte 35 conservations, mais dans ce nombre sont comprises celles de Strasbourg, Metz et Colmar qui n'appartiennent plus à la France : il y a, par contre, 3 conservations nouvelles, celles de Chambéry, Nice et Gap, qui n'existaient pas lors du recensement de 1833, de sorte que, déduction faite des trois conservations perdues, le nombre reste fixé à 32, comme il y a trente ans.

280 francs dans celle d'Ajaccio et celle de Gap, 220 francs dans celle de Bordeaux ; enfin la valeur moyenne de l'hectare de forêt domaniale tombe aux chiffres dérisoires de 160 francs dans la conservation de Pau, de 145 francs dans la grande conservation de Toulouse, qui contient plus de 92,000 hectares, 135 francs dans celle d'Aix.

Ainsi une grande plus-value s'est manifestée pour les forêts du Nord, celles de l'Est et même quelques-unes du Centre. Mais la plupart des forêts domaniales du Midi restent des espaces dénudés. Le tableau évaluatif le plus récent porte à 1 milliard 263,031,000 francs à la fin de l'année de 1879 la valeur des bois et des forêts de l'État (non compris l'Algérie). Ce n'est que 1,160,000 francs de plus qu'en 1878. La valeur vénale de l'hectare ne se trouve ainsi relevée que de 1 fr. 20 environ (1).

Cet aperçu montre que les forêts domaniales ne répondent pas en France au rôle que l'économie politique leur assigne : elles sont nombreuses et bien entretenues dans les provinces du Nord et de l'Est, c'est-à-dire dans les contrées les plus riches, les plus naturellement humides, celles où le sol se prête le mieux à l'agriculture : elles sont peu étendues et surtout très dégarnies dans les districts montagneux du Midi, là où elles seraient le plus utiles pour l'assainissement du pays et pour le bon régime des eaux.

Considérons maintenant les forêts domaniales au point de vue financier. Ces ressources ont-elles une véritable importance budgétaire ? Ont-elles une tendance à croître ou à rester stationnaires ? On a vu plus haut (p. 21) que le produit brut des forêts dans le royaume de Prusse figurait au budget de 1880-81 pour une somme de 62,500,000 francs (50,150,000 marks). En évaluant, d'après les antécédents, les frais à 30 ou 32 millions de francs, il resterait un produit net d'environ 30 millions de francs (2) : c'est là un chiffre assez réduit et qui ne forme qu'une faible fraction du budget prussien. La proportion que nous supposons des frais d'exploitation est peut-être même trop élevée. Il paraîtrait, en effet, d'après les renseignements que donne le professeur Wagner dans son ouvrage sur les finances, que le produit net des forêts de la Prusse agrandie devrait être plus considérable. Le produit net des forêts de l'ancien royaume de Prusse, celui d'avant Sadowa, fut en 1849 et en 1850 de 10,643,000 fr. (2,827,800 thalers) en moyenne par année : dans la période 1864-1865, il s'éleva à 24,190,800 francs (6,450,200 thalers) (3) en moyenne

(1) Voir le *Bulletin de statistique du ministère des finances*, 1er semestre 1881, p. 317.

(2) En se reportant page 23, on verra que nous n'avons pas les frais d'exploitation des forêts en Prusse pour 1880-81, mais que nous les connaissons pour 1873.

(3) *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, t. I, p. 396.

par année; or, l'ancien royaume de Prusse ne possédait que 7 millions 170,000 arpents (1,828,350 hectares) de forêts domaniales, le nouveau royaume de Prusse (depuis Sadowa) en possède 10,190,000 (2,598,450 hectares). En 1873, les frais d'exploitation étaient de 28 millions de francs, pour une recette brute de 51 ; mais il est possible que ce rehaussement des dépenses ait pour cause des constructions de routes ou des dépenses d'amélioration.

On remarquera, d'ailleurs, que le produit net des forêts a notablement augmenté en Prusse de 1848 à 1865; il a plus que doublé. Il en a été de même dans la plupart des autres pays. Ainsi en Bavière, d'après le professeur Wagner, le produit net moyen annuel était de 4,080,378 francs (1,906,700 flor.) pendant la période de 1826 à 1828; il s'est élevé à 6,115,380 francs (2,867,000 flor.), pour chaque année de la période de 1835-1837; enfin il a atteint le chiffre de 8,115,173 francs (3,792,137 florins) pour chaque année de la période de 1853-1856, il avait donc doublé en trente ans. Dans le Wurtemberg, de 1828 à 1853 le produit net des bois domaniaux s'est accru de 50 p. 100 environ dans une période de vingt-cinq années, ayant passé du chiffre de 712,526 florins en 1828 à celui de 1,074,963 florins en 1853. L'augmentation a été encore plus frappante pour une période analogue dans le royaume de Saxe ; de 484,000 thalers en 1828, le produit s'y est élevé à 1,186,000 thalers en 1860, c'est un accroissement de près de 150 p. 100. En France aussi le développement du produit net des forêts a été considérable, comme nous l'allons voir. On peut conclure de tous ces faits que les revenus domaniaux provenant des forêts ont une tendance très caractérisée à s'accroître.

Le produit des forêts figurait au budget français de 1879 pour la somme brute de 38,102,600 francs; l'ensemble des dépenses s'élevait à 13,492,732 francs, il restait donc un produit net un peu inférieur à 25 millions de francs. Ce chiffre est assez faible, mais une notable partie des dépenses (2,942,000 fr.) est consacrée à des constructions de routes nouvelles ou bien au reboisement et au gazonnement des montagnes. Les évaluations inscrites par les forêts au budget de 1879 ont été à peu près maintenues dans les trois budgets suivants : ainsi la recette inscrite au budget de prévision de 1882 était de 38,558,000 francs. Il en a été tout autrement au budget de 1883 où le produit des forêts n'est plus inscrit que pour 35,188,000 francs, soit 3 millions de moins que dans le budget de 1879. On donne différentes causes à cette décroissance. Le rédacteur du budget de 1883 l'explique par la nécessité de mettre les évaluations budgétaires d'accord avec les faits. Or, depuis 1876 celles-là n'avaient jamais été atteintes. On ne se serait pas assez bien rendu compte de l'influence que de-

vaient avoir sur les encaissements, les remaniements effectués dans l'étendue des forêts de l'État depuis 1870, à savoir la perte des vastes étendues forestières de l'Alsace-Lorraine, la restitution à la famille d'Orléans des bois qu'on lui avait confisqués, deux causes de réduction du domaine forestier qui n'ont été que très insuffisamment compensées par le retour à l'État des forêts de la liste civile impériale. D'autres personnes, notamment des fonctionnaires de l'administration des finances, attribuent à une autre cause la réduction depuis quelques années du produit forestier; cette diminution du produit viendrait de ce que, il y a peu d'années, on a distrait du ministère des finances l'administration des forêts pour la confier au ministère de l'agriculture. Il en résulterait que l'exploitation serait moins dirigée qu'auparavant en vue du rendement fiscal. Les agents des forêts, pour augmenter indirectement la dotation de leur service, imposeraient aux adjudicataires de coupes de bois des travaux d'amélioration ou d'avenir, ce qui réduirait d'autant les prix de vente. Il est certain que toute administration fiscale qui est soustraite à la direction immédiate du ministère des finances devient presque immédiatement moins productive. On y gagne peut-être, il est vrai, à un autre point de vue que le point de vue financier. Les dépenses d'exploitation ont augmenté, d'autre part; elles sont inscrites au budget de 1883, en mettant de côté les forêts de l'Algérie, pour la somme de 14,415,000 francs, de sorte que le produit net des forêts n'est que de 20 millions et 1/2 de francs. Ce chiffre de 20 millions 1/2 de francs de revenu net est très supérieur au rendement de la Restauration ou du règne de Louis-Philippe. En 1856 le produit brut était porté au budget pour 26 millions de francs ; en 1834 pour 22,853,000. M. le marquis d'Audiffret, dans son ouvrage sur le système financier de la France (1), donne un tableau des produits des forêts de 1816 à 1828 : en 1816, les coupes vendues comprenaient 27,855 hectares et 359,864 arbres, le nombre des arbres réservés dans les coupes de taillis n'était que de 865,342 ; le produit brut monta en principal à 13,057,002 francs, et avec les droits accessoires perçus par l'administration de l'enregistrement à 17,849,956 francs ; cinq ans après, en 1820, les coupes vendues embrassaient 23,966 hectares et renfermaient 483,358 arbres; le nombre des arbres réservés était de 902,354 ; le produit en principal fut de 13,700,000 francs, et avec les droits accessoires il s'éleva à 15,857,000; c'était un chiffre légèrement moindre qu'en 1816. Mais cinq ans plus tard, en 1825, le nombre des hectares vendus était de 25,904, celui des arbres, de 474,288 ; les ar-

(1) Voir le *Système financier de la France*, par M. le marquis d'Audiffret, t. II, p. 326.

bres réservés étaient au nombre de 1,874,743 ; le produit en principal montait à 22,690,481 francs, et, avec les droits accessoires, à 28,215,547 francs ; en 1828, les coupes comprenaient 24,324 hectares et il y avait 275,707 arbres vendus ; le nombre des arbres réservés s'était encore accru, il n'était pas moindre de 1,912,408 : le produit s'élevait en principal à 24069,100 francs, et il atteignait, avec les droits accessoires, 29,308,653 francs. Ainsi, dans l'espace de douze ans, l'étendue des coupes et le nombre des arbres réservés dans les coupes avait plus que doublé ; cependant le produit avait augmenté dans la proportion de 70 p. 100.

Les aliénations considérables de sol forestier qui ont été faites depuis 1815 (1) n'ont pas empêché le produit des forêts de se développer jusqu'à 1870 (2). Il y a quatre causes de ce développement : 1° le bois a notablement augmenté de valeur depuis le commencement de ce siècle ; 2° une administration intelligente a amélioré les forêts ; nous en avons trouvé la preuve dans les chiffres des arbres réservés lors des coupes de 1816 à 1828 ; 3° des travaux de reboisement et de gazonnement ont été entrepris, sur une beaucoup trop petite échelle encore, mais ils ont eu quelque influence ; 4° on a construit des voies de communication qui ont permis d'exploiter plus facilement des forêts jusque-là difficilement accessibles.

La hausse du prix du bois est un phénomène naturel, qui a trois causes différentes : la dépréciation des métaux précieux ; l'amoindrissement ou la disparition d'une grande partie des forêts qui existaient autrefois dans le monde civilisé ; la plus grande demande de bois, par suite de l'augmentation de la population, du développement de l'aisance et du nombre de plus en plus multiplié des industries qui emploient cette matière première. Cette dernière cause a été en partie contre-balancée par l'emploi plus général de la houille pour le chauffage et du fer pour les constructions. Le bois n'a pas laissé, néanmoins, d'augmenter singulièrement de valeur. Le docteur Rau estime qu'en Allemagne le bois a quadruplé de prix du milieu du dix-septième siècle au milieu du dix-huitième et qu'il a encore quadruplé, à peu de chose près, du milieu du dix-huitième siècle à 1830. D'un autre côté, le docteur Engel, le chef du bureau de statistique de Berlin, constate une augmentation de plus de 300 pour 100 depuis 1830 ; ce qui valait alors 100 francs en Prusse en

(1) Voir le chapitre suivant.

(2) Il est vrai que ces aliénations ont eu pour contre-partie, mais très insuffisante, la réunion à l'État des anciennes forêts de la Couronne qui comprenaient 65,000 hectares environ, et celles de l'ancien apanage d'Orléans qui ne comprenait pas moins de 52,000 hectares.

valait déjà 150 en 1840, 200 en 1851, 260 en 1860, 360 en 1865 (1). Ces chiffres témoignent d'une progression formidable : si les calculs du docteur Engel et ceux de M. Rau étaient parfaitement et universellement exacts, la même quantité de bois qui se serait vendue en Prusse 360 francs en 1865 et 100 francs seulement en 1830, n'aurait guère valu que 25 ou 30 francs en 1750 et 6 ou 8 francs en 1650 ; il y aurait donc eu sur ce produit une multiplication de valeur dans la proportion de 1 à 50 en un espace d'un peu plus de deux siècles : ce serait le plus merveilleux accroissement de prix d'un objet naturel. Il est difficile d'accepter comme d'une vérité universelle ces constatations ; elles doivent s'appliquer particulièrement à quelques localités, qui étaient dépourvues jadis de voies de communication et où le bois abondait en même temps que la population y était rare, circonstances qui se seraient modifiées depuis lors.

Si l'on ne peut admettre qu'en général, et notamment pour les grandes villes, la valeur du bois ait augmenté depuis deux siècles dans la proportion de 1 à 50, on doit reconnaître qu'elle peut avoir dans cet espace de temps quintuplé ou même décuplé. M. Wells, commissaire des revenus publics aux États-Unis, a relevé les cours du bois de 1861 à 1868 sur le marché d'Albany et a trouvé qu'ils avaient en général doublé, le prix passant de 16 dollars à 32 pour le pin, pour le sapin noir de 10 à 20, pour le sapin du Canada de 8,5 à 17 ; mais il faut dire que le papier-monnaie a été introduit dans cette période aux Etats-Unis et que sa dépréciation explique une partie de la hausse des cours du bois comme des autres marchandises américaines. En France on calcule que le bois d'œuvre, qui coûtait dans le bassin de le Seine 32 francs en 1814, se vendait 60 francs en 1860. D'après les tableaux de la douane la valeur des bois importés dans notre pays aurait, selon les catégories, doublé ou triplé de 1826 à 1873 : le chêne brut ou équarri ayant passé de 25 francs en 1826 à 80 en 1873, le noyer, dans les mêmes conditions, de 25 francs à 65 le stère, les merrains de chêne de 0^{fr},30 à 1 franc, les mâts de 100 francs à 350, les perches de 0^{fr},45 à 0^{fr},50, les échalas de 0^{fr},02 à 0^{fr},04 la pièce : ce sont surtout les belles pièces de bois qui ont augmenté de valeur : les bois de chauffage, quoique plus chers qu'autrefois, ne présentent pas un essor aussi grand et aussi rapide à cause de la concurrence de la houille.

M. Wagner fait remarquer avec raison que cette hausse du prix du bois, qui s'opère sans aucune coopération active du propriétaire,

(1) Nous extrayons ces détails, ainsi que ceux qui suivent sur le prix du bois, des intéressants articles publiés par M. de Foville, dans l'*Économiste français* du 19 juin et du 18 juillet 1875.

est une raison de plus pour que l'Etat conserve la propriété des forêts : mieux vaut, en effet, que cette hausse lui profite, c'est-à-dire à l'ensemble de la communauté nationale, plutôt que de profiter uniquement à quelques individus.

La seconde cause de la plus-value des forêts, les travaux de reboisement et de gazonnement, n'a pas été aussi active qu'elle aurait dû l'être. Il faudrait consacrer des sommes considérables chaque année à cette œuvre de réparation et de préservation du sol national contre les éléments. En France, pour 1876, un médiocre crédit de 1,183,000 francs était employé à cette destination : encore parmi ces 1,183,000 francs une partie passait-elle en subventions aux particuliers : il restait donc bien peu de chose pour les travaux de ce genre faits par l'Etat. Dans le budget de 1879, il est vrai, le crédit pour les travaux de reboisement et de gazonnement a été augmenté de 500,000 francs et porté à 1,683,000, et dans celui de 1883 à 2,667,000 francs. Le gouvernement devrait encore augmenter cette somme, de manière à pouvoir ensemencer ou planter chaque année 40,000 ou 50,000 hectares : ce chiffre peut paraître élevé, ce ne serait pas trop, cependant, pour posséder dans un demi-siècle un million d'hectares de bois en bon état dans les Pyrénées, les Alpes et les Cévennes, ces trois points de départ des grandes inondations. Ce placement serait, d'ailleurs, productif. Dans le duché de Bade, de 1850 à 1856, on a semé ou planté 21,262 arpents, c'est-à-dire environ 6,000 hectares, un millier d'hectares, par an : la France, si elle opérait avec la même activité, devrait semer ou planter 20,000 ou 25,000 hectares annuellement : encore ce chiffre serait-il trop faible. Dans le Wurtemberg de 1830 à 1852 on a planté ou semé complètement 32,287 arpents, environ 9,000 hectares, qui auparavant n'étaient pas en forêts, et l'on a amélioré 267,709 arpents, soit 70,000 hectares, c'est une moyenne de 410 hectares mis en forêts et 3,200 améliorés tous les ans : si l'on multiplie ces chiffres par 20, on verra ce que la France devrait faire. Bade, en 1870, a dépensé 58,000 florins, soit 124,000 francs en cultures forestières (*Waldculturen*) ; la Bavière, dans la même année, 308,000 florins, soit 659,000 francs : la France a huit fois la population et beaucoup plus de huit fois la richesse de la Bavière : elle devrait donc dépenser plus de 5 millions de francs pour la même destination : la Prusse proprement dite a consacré, en 1870, aux cultures forestières et aux améliorations (*Vermehrung und Einrichtung*) 814,000 thalers, soit 3,043,000 francs (1) : la même proportion, par rapport à notre population, exigerait de nous une dépense annuelle de 4 millions de

(1) Rau's *Finanzwissenschaft*, édition de Wagner, t. I, p. 411-413.

francs, ce qui est à peu près, comme nous le verrons tout à l'heure, notre dépense actuelle, si au reboisement et aux plantations proprement dites on joint la construction des routes, l'achat des terrains dans les montagnes et les améliorations dans les forêts domaniales : mais les cultures forestières proprement dites ne prélèvent pas sur notre budget plus de 2 millions et demi ou 3 millions de francs au plus, chiffre relativement très inférieur à celui des dépenses de la Bavière pour la même destination.

La construction des routes est nécessaire, non plus au point de vue climatérique, mais au point de vue de l'exploitation : c'est un des moyens d'accroître à la longue les produits de notre domaine forestier. En 1879, la construction de routes forestières ne figure que pour 1,259,000 francs au budget du ministère des finances, on peut y joindre 150,000 francs qui sont inscrits au budget des travaux publics pour l'entretien des routes forestières de la Corse : ce n'est encore que 1,400,000 francs qui ne sont même pas entièrement employés à des travaux neufs ; ces chiffres sont restés presque exactement les mêmes au budget de 1883 ; 1,264,000 francs pour la construction de routes forestières, de maisons de garde, etc. (1).

Il est temps de passer à l'examen rapide de la décomposition des revenus des forêts domaniales. En France le produit des coupes de bois est porté au budget de 1883 pour le chiffre de 29,757,000 francs. Les produits accessoires montent à 4,142,000 francs. Cette somme se répartit en 1, 203,000 fr. pour les exploitations accidentelles, élagages, abatages sur tracés de routes ; 780,000 fr. de menus produits, plants, fruits, minerais, etc. ; le principal article des produits accessoires est la location du droit de chasse qui atteint 1,973,000 fr. ; le prix de cession de terrains aux chemins de fer ou aux communes pour travaux publics monte à 104,500 fr. ; les recouvrements des frais d'adjudication s'élèvent à 80,000 fr. Tels sont les différents articles rangés sous le titre de produits accessoires. Une troisième catégorie de recettes, qui monte à 1,071,000 francs, se compose des contributions des communes et des établissements publics pour les frais d'administration de leurs bois. Un quatrième chapitre est le rembour-

(1) Voici quelques chiffres que nous empruntons à un article publié par M. Clavé dans la *Revue des Deux Mondes* du 15 avril 1878 : Dans la forêt de Gérardmer (Vosges), 60 kilomètres de chemins en terrain naturel, ayant coûté 160,000 francs, ont eu pour effet d'augmenter le revenu annuel de 130,000 francs. Dans l'Aude et les Pyrénées-Orientales, une dépense de 650,000 francs consacrée à l'établissement de 180 kilomètres de routes a fait réaliser à l'État une plus-value annuelle de 100,000 francs. Le réseau total des routes dans les forêts de l'État est de 4,800 kilomètres ; on estime que, pour les terminer, il faudrait en construire encore 3,300 qui coûteront environ 13 millions.

sement par le ministère de la marine et celui de la guerre de la valeur des bois qu'ils prennent dans les forêts domaniales et qui sont estimés à 216,000 francs pour 1883; c'est en tout 35,188,000 fr. Dans les budgets antérieurs figurent deux articles qui ne sont plus inscrits au budget de 1883, à savoir les recettes provenant des condamnations et montant à 240,000 fr. en 1877, et différents produits extraordinaires donnant 2,600,000 fr. dans la même année. La disparition de ces deux articles semble donner raison à ceux qui croient que le produit fiscal des forêts a été réduit par l'enlèvement du service forestier au ministère des finances et son transfert au ministère de l'agriculture.

Un seul article de cette énumération mérite qu'on s'y arrête, c'est celui des droits de chasse dans les forêts domaniales. Cette branche de revenu date de la révolution de 1830 : auparavant des permissions de chasser dans les forêts de l'Etat étaient accordées gratuitement à titre de faveur personnelle. Sous le régime de Juillet, en vertu d'une loi de 1832, on mit en adjudication le droit de chasse dans les forêts domaniales : les prix obtenus furent d'abord très modiques ; la moitié seulement des forêts de l'Etat, c'est-à-dire les mieux placées, avait été affermée pour la chasse, le revenu ne s'élevait en 1834 qu'à 96,007 francs, soit 20 centimes en moyenne par hectare ainsi adjugé. Depuis lors cette source de revenu a plus que vingtuplé, puisqu'elle a atteint dans le budget de 1883 le chiffre considérable de 1,973,000 francs, ce qui est 2 francs environ par hectare de forêts domaniales ; mais, comme certains de ces biens sont situés dans des districts trop reculés et trop privés de voies de communications pour que l'adjudication de la chasse puisse utilement en être faite, la moyenne pour les hectares adjugés est en définitive beaucoup plus élevée. Dans la région du Nord les prix de location de la chasse atteignent et dépassent souvent 10 ou 15 francs par hectare.

Les dépenses de l'administration des forêts en France semblent, au premier abord, élevées par rapport au produit : elles montent, en effet, dans le budget de 1883, à 14,415,000 francs, pour un produit de 35 millions de francs, c'est plus de 40 pour 100 ; les frais de perception des impôts et revenus publics en France étant de 321 millions (1) pour un produit total de 3 milliards 27 millions de francs, soit un peu plus de 10 pour 100 ; les dépenses des forêts paraissent bien considérables pour le revenu qu'elles donnent à l'Etat. Mais il faut se

(1) Nous prenons ce chiffre de 321 millions, parce qu'il figure au budget de 1883, mais il en faudrait déduire, pour être exact, le prix d'achat des matières et les frais de fabrication des manufactures nationales, comme celles des tabacs, ainsi que les dépenses de la poste et des télégraphes, qui sont de véritables services publics.

rappeler que la possession des forêts par l'Etat n'a pas seulement pour objet le revenu qu'elles produisent : elle offre avant tout des avantages économiques : c'est un service public d'une utilité incontestable pour la société tout entière. En outre, dans ces 13 millions et demi de dépenses de l'administration des forêts, il est des sommes assez importantes qui sont consacrées à des travaux d'amélioration et qui augmentent chaque année la valeur en capital de cette partie des domaines de l'Etat.

Le personnel de l'administration des forêts, qui se compose de 3,863 agents de tout grade, conservateurs, inspecteurs, gardes généraux, gardes cantonniers, coûte 5,119,000 francs ; le matériel est inscrit au budget de 1883 pour 2,869,000 francs ; les constructions de routes, le reboisement et le gazonnement obtiennent 3,932,000 francs ; un quatrième chapitre, intitulé *Dépenses diverses*, monte à 1,978,000 fr. ; enfin l'enseignement forestier coûte 215,385 francs ; le tout ensemble faisant 14,415,000 francs.

On ne doit pas perdre de vue que l'administration des forêts en France est chargée de la surveillance des bois des communes et des établissements publics : cette dépense est remboursée à l'État par les intéressés, elle figure néanmoins au tableau des frais de l'administration des forêts.

Dans le chapitre intitulé *Matériel*, nous relevons les articles suivants : travaux d'entretien et d'administration des forêts, 900,755 francs ; travaux de repeuplement dans les forêts domaniales, 550,000 francs ; travaux de fixation, de conservation et d'exploitaton des dunes sur le littoral maritime, 500,000 francs ; enfin acquisitions de terrains en montagnes, 200,000 francs. Ce dernier article concerne une dépense qui doit augmenter la valeur des forêts domaniales et qui en accroît l'étendue. De même c'est à des accroissements du capital des forêts de l'État ou du sol forestier de la France qu'il est pourvu par les deux articles du chapitre suivant, intitulé *Constructions, reboisement et gazonnement*. La construction de routes forestières, les études, la confection de projets, l'exécution de travaux, les subventions pour la construction de routes départementales et communales causent une dépense de 1,264,000 francs ; enfin le reboisement et le gazonnement des montagnes, les subventions en argent et en nature aux particuliers et aux communes, la réquisition de terrains, les achats de graines et de plants, l'exécution des travaux divers, la création de fruitières dans les Alpes et les Pyrénées, toutes ces dépenses se partagent un crédit de 2,667,000 francs en 1883.

En définitive, sur les 14,415,000 francs du budget des forêts, 4 millions et demi de francs représentent des dépenses qui augmentent soit

l'étendue, soit la valeur en capital de cette partie du domaine de l'État et pourraient, d'après les habitudes des compagnies financières, être inscrits au compte de premier établissement. Les frais d'administration, d'exploitation et d'entretien ne s'élèvent vraiment qu'à 10 millions en chiffres ronds. Il résulte de ces observations que les forêts domaniales, déduction faite de ces frais d'administration, d'exploitation et d'entretien, produisent en France un revenu net de 25 millions environ sur lesquels on prélève 4 millions 500,000 francs en chiffres ronds pour augmenter la valeur de ce domaine par des acquisitions de terrains dans les montagnes, par des constructions de routes, par des travaux de reboisement et de gazonnement.

On a reproché à l'administration française des forêts un luxe excessif d'employés: elle en compte 3,863 : le pays est divisé en 32 conservations, qui sont subdivisées en 140 inspections, lesquelles se répartissent à leur tour en cantonnements. Ces 3,863 agents représentent environ 1 agent par 250 hectares. M. de Hock, l'auteur autrichien d'un Traité sur les finances de la France, a cité, comme critique contre notre administration, l'exemple de la Prusse où en 1858, pour une étendue de forêts beaucoup plus grande que celle de nos forêts domaniales, il n'y avait que 2,467 gardes, inspecteurs, etc., soit 1 agent par 800 hectares environ. Mais il faut tenir compte de différentes circonstances qui exigent pour une même étendue de territoire plus d'employés en France qu'en Prusse : les forêts de la France sont dans des contrées beaucoup plus peuplées, où les délits par conséquent sont plus nombreux; elles sont, en outre, moins compactes; enfin les agents de l'administration des forêts ont chez nous la surveillance des bois des communes.

Le professeur Rau, dans son ouvrage sur la science des finances (1), nous donne la contre-partie des critiques de M. de Hock: recherchant quelle est dans plusieurs pays la proportion des frais d'administration des forêts avec les produits, il a dressé le tableau suivant qui s'applique à la période de 1857-1859 : les frais ont prélevé sur le revenu brut:

81	p. 100	dans le Harz (Hanovre).
64	—	dans le bas pays (*Landforsten*) du Hanovre.
54	—	dans le grand-duché de Hesse.
49	—	en Bavière.
48	—	en Prusse et en Wurtemberg.
45	—	dans le duché de Bade.
37	—	en Saxe.
26	—	dans le Mecklembourg-Schwérin.
21	—	en France.

(1) Édition de 1859, t. I, p. 186.

M. Rau attribue cette faible proportion des dépenses en France à l'habitude quel' on a dans notre pays de vendre sur pied et à la réduction du personnel, ce qui ne concorde pas avec les critiques de M. de Hock. Il est à remarquer que depuis l'époque où a été dressé le tableau de M. Rau, la situation relative des différents États, sous ce rapport, s'est modifiée. La proportion des dépenses de l'administration des forêts s'est relevée en France: elle n'a guère changé dans le nouveau royaume de Prusse (celui d'après Sadowa), les forêts figurant dans le budget prussien de 1873 pour un revenu brut de 54,525,000 francs (14,540,000 thal.) sur lesquels les frais d'administration prélèvent 28,353,000 francs (7,562,000 thal.) (1). Malgré une plus grande étendue, les forêts de l'État en Prusse ne produisent qu'un revenu net tout au plus équivalent à celui des forêts domaniales en France.

Les opérations principales de l'administration des forêts sont l'entretien et la vente des bois, puis l'aménagement, le cantonnement, le gazonnement et le reboisement.

Nous ne nous arrêterons pas à la vente des coupes, qui peut se faire soit par adjudication aux enchères et à l'extinction des feux, soit par adjudication au rabais, soit par soumissions cachetées.

L'opération de l'aménagement est assez compliquée: l'exploitation ne doit pas se faire au hasard: il convient qu'elle soit conforme à un plan. Jusqu'à la fin de la Restauration, l'aménagement était resté en France tel que sous Colbert, en vertu de la grande ordonnance forestière de 1669. En 1827, quand fut discuté le Code forestier, on proposa d'adopter un plan nouveau, les bois devant être exploités tantôt en taillis sous futaie, tantôt en futaie pleine. De 1827 à 1859 on n'a aménagé que 361,000 hectares, dont 154,000 en futaie pleine et 207,000 en taillis sous futaie. Depuis lors jusqu'en 1865 on a aménagé 60,000 hectares de la masse qui restait. Il est donc probable que, à l'heure actuelle, seulement la moitié de l'étendue des forêts domaniales est en bon état d'aménagement.

L'opération dite du cantonnement a une très grande importance. Une grande partie des forêts domaniales étaient ou sont encore grevées de droits d'usage au profit de particuliers ou de communes. Par cantonnement on doit entendre l'affranchissement complet d'une forêt

(1) Il semble que la proportion des frais d'exploitation ait diminué depuis lors; car en 1880-81, le produit des forêts en Prusse est inscrit pour 62 millions et demi de francs (50 millions de marks) et celui des domaines autres que les forêts pour 37 millions de francs (29 millions de marks); or, nous ne trouvons en dépenses au ministère de l'agriculture que 9 millions de francs environ (7,316,000 marks) pour les forêts et les domaines réunis; nous croyons ce dernier chiffre incomplet. (*Annuaire d'Économie politique et de statistique* pour 1881, p. 790-791.)

moyennant l'abandon aux usagers d'une de ses parties. Tous les ans on fait un certain nombre de cantonnements. En 1857, sur les 1,100,000 hectares environ de forêts domaniales, il y en avait 319,000 grevés de droits d'usage. Ces servitudes et ces droits d'usage ont les inconvénients les plus grands : ils sont beaucoup plus nuisibles à l'État qui les souffre qu'utiles aux particuliers ou aux communes qui en jouissent. On a remarqué, par exemple, que du bois de hêtre, qui pourrait se vendre 15 ou 20 francs pour la carosserie est brûlé comme du bois de feu qui ne vaudrait que 7 francs.

Quant à la construction de routes, c'est aussi un travail d'une suprême importance. M. Achille Fould disait, en 1865, qu'une partie des bois qui étaient la propriété indivise des communes et de l'État ne produisait annuellement que 5,700 francs en moyenne de 1844 à 1853, mais que, depuis cette époque, une somme de 500,000 francs ayant été affectée à la construction de routes, le produit s'était élevé, en 1864, à 270,732 francs. Voilà un capital qui rapportait plus de 50 p. 100 par année.

C'est une question souvent discutée que celle de savoir si les forêts de l'État sont moins bien exploitées que celles des particuliers. Il est malaisé de la trancher par des preuves concluantes. La plupart des écrivains allemands qui ont approfondi cette question donnent l'avantage à l'État. En Bavière, le produit en bois des forêts de l'État serait de 0,58 *klafter* (le klafter égale 3 stères 13) par *tagwerk* (le tagwerk égale 34 ares), celui des bois des communes et des établissements publics serait de 0,46 klafter et celui des bois des particuliers de 0,47 kl. Il y aurait donc une supériorité marquée pour l'administration de l'État. En Prusse, pour l'année 1870, le produit net des forêts de l'État était de $\frac{1}{3}$ de thaler par arpent (environ 10 francs par hectare), celui de l'ensemble des forêts du pays ne dépassait pas 0 thal. 36 par arpent (5 fr. 20 environ par hectare). Dans le duché de Bade on constatait aussi que les forêts domaniales rapportaient plus que celles des particuliers. En Belgique, les forêts de l'État produisaient 34 fr. 42 par hectare, celles des communes 26 fr. 13, la moyenne du revenu cadastral pour les bois était de 19 fr. 33; mais, ce revenu cadastral étant quelquefois de moitié du revenu réel, aucune induction ne peut être tirée de ce rapprochement (1). En France on a généralement constaté que le revenu net des forêts de l'État est supérieur à celui des bois des communes et même des bois des particuliers. C'est un fait incontestable relativement aux bois des communes, d'après M. de Foville.

D'une manière générale on peut dire que le million d'hectares des

(1) Rau's *Finanzwissenschaft*, édition de Wagner, p. 399.

forêts de l'État rapportant 25 millions de francs de produit net (déduction faite des frais d'entretien, d'exploitation, mais non des constructions nouvelles, des achats de terrains ou des travaux de reboisement), cette moyenne de 25 francs par hectare est à peu près satisfaisante. En effet, il s'agit ici de forêts, dont beaucoup, celles du Midi, ne méritent pas ce nom et sont de vastes espaces dénudés ou bien encore, comme celles de la Corse, ne sont pas accessibles et n'ont pas de voies d'exploitation; en outre, une grande étendue de ces bois domaniaux est assujettie à des droits d'usage. Dans ces conditions un revenu net moyen de 25 francs par hectare ne doit pas être inférieur à celui des forêts des particuliers.

Nous nous sommes assez longuement arrêté sur ce sujet, malgré le peu d'importance budgétaire qu'il a actuellement. Mais l'intérêt économique de cette question est de premier ordre. Les générations à venir trouveront que nous et nos pères avons été fort négligents pour les forêts et pour les eaux. Nous n'avons pas su entretenir et augmenter un domaine que la nature a destiné à être la propriété de l'État. Si nos gouvernements étaient bien inspirés, ils devraient employer plusieurs millions de francs chaque année à replanter les forêts domaniales et plusieurs autres millions à acheter dans les montagnes des terrains incultes qui ne peuvent être exploités que par une culture forestière. Il n'y aurait rien d'exorbitant à ce que l'État en France possédât dans les Pyrénées, dans les Alpes, dans les Cévennes, des massifs de forêts ayant 1,500,000 hectares, ce qui devrait porter à 2 millions d'hectares l'étendue totale des forêts dominiales. Un aussi beau domaine rendrait au pays les plus grands services économiques, préserverait nos plaines à la fois de la sécheresse et des inondations, et pourrait, dans un demi-siècle ou trois quarts de siècle, produire à l'État 100 millions de revenu brut et 70 ou 80 millions de revenu net. Mais nous n'avons pas encore assez conscience du rôle économique qui appartient à l'État dans les sociétés modernes, et malgré nos progrès si vantés nous sommes encore presque barbares pour le régime des forêts et des eaux (1).

(1) Nous maintenons le texte des éditions antérieures de cet ouvrage; mais dans ces dernières années l'administration a mieux compris son rôle en matière de forêts. On commence à acheter des terrains dans les montagnes, à planter de vastes étendues et à prendre des arrangements avec les communes. Malheureusement l'ignorance des paysans est souvent un grand obstacle que des considérations électorales portent à trop ménager. (Note de la 3e édition.)

CHAPITRE V

DE L'ALIÉNATION DES DOMAINES IMMOBILIERS DE L'ÉTAT ET SPÉCIALEMENT DES FORÊTS. — DE L'AUGMENTATION DES MÊMES DOMAINES.

Des arguments en faveur de l'aliénation des domaines de l'État. — Les aliénations de domaines figurent comme ressource ordinaire et régulière dans certains budgets. — Exemples de la Prusse, des États-Unis d'Amérique, etc. — De la vente et du louage emphythéotique des terres domaniales incultes. — Nouveaux détails sur les *engagements* de domaines en France sous l'ancien régime. — Des inconvénients de cette forme de contrat. — Des concessions de domaines à des compagnies moyennant un prêt d'argent. — Le gouvernement provisoire français en 1848, les forêts et la Banque de France. — Les forêts domaniales autrichiennes et la Banque nationale de Vienne.

Les aliénations de domaines faites directement par l'État à titre de ressources extraordinaires. — Les biens nationaux sous la Révolution. — Opération du baron Louis sur les forêts en 1814. — Les forêts servant de gage aux reconnaissances de liquidation. — Effets de la loi de 1817 pour la vente de 150,000 hectares de forêts. — Vente de forêts de 1831 à 1835 — L'aliénation des domaines dans des circonstances critiques est une opération immédiatement inefficace et à la longue préjudiciable. — Nouvelles ventes à partir de 1850. — Proposition de M. Fould en 1865. — Total des ventes de forêts de 1814 à 1869.

Examen critique de ces opérations. — Approbation qu'elles ont obtenue de Laffitte et de M. Fould. — Inexactitude des évaluations du premier. — Réfutation des calculs du second. — Inconvénients des aliénations de forêts au point de vue climatérique. — Distinctions à faire. — Devoirs pour l'État de se créer un nouveau domaine forestier par l'achat et l'ensemencement de terres en montagnes.

Du domaine communal. — Importance du domaine privé communal en France. — Infériorité du régime communal d'exploitation des bois. — Du meilleur mode d'exploitation des biens communaux. — Opération projetée et commencée en 1813 relativement aux biens des communes.

Des aliénations de domaines à l'étranger. — Excédent considérable des prix de vente sur les évaluations pour les domaines purement agricoles. — Exemples de l'Espagne, de l'Autriche, de la Bavière. — L'opération de la vente des biens ecclésiastiques en Italie.

De l'augmentation des domaines par voie d'achat. — Exemples de quelques États allemands, notamment du Wurtemberg et du duché de Bade. — Appréciation de cette pratique.

La pratique générale des nations civilisées a été jusqu'ici plutôt d'aliéner que d'accroître le domaine privé de l'État. On a fait de ces aliénations tantôt une ressource régulière, figurant pour un chiffre à peu près semblable dans tous les budgets, tantôt une ressource extraordinaire, devant tenir lieu de l'emprunt et fournir, dans les temps de grande nécessité nationale, des recettes abondantes aux États. Il convient d'examiner l'un et l'autre mode.

On sait quels sont les arguments économiques que l'on allègue en

faveur de l'aliénation des domaines : l'État, dit-on, est un mauvais cultivateur et même mauvais propriétaire; il ne peut gérer qu'à grands frais ; ses employés, n'ayant pas un intérêt direct dans les bénéfices de l'exploitation, sont portés à la négligence; ils sont, d'ailleurs, souvent recrutés par faveur et non en considération de leur capacité et de leur compétence. Même au point de vue politique, il n'est pas bon que l'État ait un nombre trop considérable d'agents ou de fonctionnaires ; quand il y a trop de positions officielles à prendre, la nation n'a plus de goût que pour les services publics et devient, tour à tour ou simultanément, servile et révolutionnaire.

Ce sont là des vérités. Aussi n'approuvons-nous pas que l'État acquière ou conserve des terres arables, des prairies, des vignes, sauf dans des cas très rares, comme pour établir des fermes modèles ou des écoles, ou bien encore pour faire de grands travaux d'amélioration ou d'assainissement; ces travaux une fois terminés, il convient de remettre dans le commerce les terres momentanément détenues par l'État. Ces mêmes arguments ne s'appliquent pas aux forêts : il est légitime que l'État conserve et acquière des forêts sur les plateaux et sur les pentes des montagnes. Les générations à venir seront singulièrement étonnées de notre négligence pour assurer un bon régime des eaux dans le pays.

Quand il s'agit de conserver, de vendre ou d'acheter des domaines, il y a trois circonstances à considérer : la nature même des domaines, l'intensité de la population, le degré et le caractère de la culture. Dans les pays qui ont une population dense, la conservation de domaines est plus onéreuse à l'État, parce que le morcellement et la petite culture seraient faciles et augmenteraient sans doute la valeur du sol. Mieux vaudrait, par exemple, vendre quelques forêts en plaine dans des départements populeux et riches, et acheter ou créer des forêts d'une plus vaste étendue et d'une égale valeur dans les pays montagneux. La même observation s'applique au degré de culture. Dans une contrée où les procédés agricoles sont très avancés, la conservation de domaines par l'État est, en général, une mauvaise affaire, sauf toujours le cas des forêts dont le maintien est regardé comme indispensable pour le cours des eaux; dans les contrées, au contraire, où la culture est tout à fait rudimentaire, la conservation temporaire de domaines peut mieux se justifier; elle peut même être un moyen de préparer le sol pour la culture individuelle par des travaux d'irrigation, ou de dessèchement, ou de viabilité.

Ainsi, sauf pour des causes spéciales et à titre temporaire, l'État ne doit pas en général conserver d'autres domaines ruraux que des forêts; occupons-nous donc uniquement de celles-ci. L'aliénation des

forêts peut être, soit une ressource permanente du budget, soit une ressource extraordinaire dont il n'est fait usage que dans les cas de grande nécessité.

Il y a une première objection contre les aliénations de forêts ou de domaines à titre de ressource permanente du budget, c'est que ces aliénations constituent un appauvrissement de l'État et qu'elles doivent fatalement épuiser un jour la totalité des domaines existants. C'est donc d'une mauvaise administration que de faire entrer les ventes de forêts parmi les ressources régulières des budgets. Il faudrait alors que le budget présentât à la fin de chaque exercice un excédent correspondant au produit des ventes de domaines et que cet excédent fût appliqué au rachat de la dette publique, sinon l'État aurait en réalité dévoré une partie de son capital en ayant le tort de le considérer comme du revenu.

La plupart des États de l'Europe ont une quantité de domaines trop restreinte pour faire de l'aliénation partielle de ces biens une ressource régulière du budget pendant une longue période d'années. Il y a, néanmoins, une exception, c'est la Prusse. On a vu plus haut quelle est l'étendue des possessions territoriales de l'État prussien; chaque année dans le budget des recettes de ce pays la vente de domaines figure pour une somme déterminée qui fut longtemps de 1 million de thalers (3 millions 750,000 francs) annuellement; avant 1820 il en avait été aliéné ainsi pour 20 millions de thalers (75 millions de francs), et de 1820 à 1840 pour plus de 35 millions de thalers (132,250,000 francs) (1). Nous trouvons la même ressource dans les derniers budgets; dans celui de 1877 le produit de ventes de domaines et de forêts est inscrit pour 4,500,000 marcs (5,625,000 francs) et dans celui de 1880-81 pour 3,800,000 marcs, soit 4,900,000 francs.

Néanmoins, même pour la Prusse, qui forme, sous le rapport de la quantité des domaines de l'État, une exception parmi les peuples de l'Europe centrale et occidentale, le produit régulier de ces aliénations est fort réduit. Il ne peut être vraiment considérable que dans les États neufs, où une grande partie du territoire n'est pas encore occupée et peuplée; les États-Unis d'Amérique et la plupart des colonies anglaises sont dans ce cas. Dans ces pays les domaines de l'État sont immenses, puisqu'ils se composent de tout le territoire où la population d'origine européenne n'a pas encore pénétré; ces domaines sont naturellement destinés à l'aliénation; et cette aliénation ne peut se faire que peu à peu, au fur et à mesure de l'arrivée des pionniers. Aux États-Unis on a pris l'habitude de vendre les terres de l'Union

(1) Rau's *Finanzwissenschaft*, 4e édit., t. I, p. 123.

dans l'Ouest à prix fixe, 1 dollar 1/4 l'acre (de 0 hectare 40 ares 40 centiares) soit 16 fr. 50 l'hectare; quand ces terres ont été mises en vente pendant un certain temps sans trouver d'amateur, le prix s'en réduit successivement jusqu'à tomber à 12 cents et demi (0 fr. 62) l'acre; on calculait qu'en 1857 il restait encore une surface de 1 milliard 86 millions d'acres en réserve, soit plus de 400 millions d'hectares ou huit fois environ la surface de la France. De 1846 à 1856 le produit moyen annuel du prix de vente des terres aux États-Unis était de 22 millions et demi de francs (4 1/2 millions de dollars), en 1858 le produit fut de plus 30 millions de francs (6 millions de dollars); en 1835, il s'éleva à 150 millions de francs (30 millions de dollars). Avant 1860 la vente des terres était avec les douanes la principale ressource du budget fédéral. Dans les budgets de 1875 à 1878 la vente des terres ne figure que pour un produit de 6 à 8 millions de francs par année (1).

L'un des inconvénients budgétaires inhérents à ce mode de ventes constantes, c'est que les recettes provenant de ces aliénations sont naturellement très inégales; elles varient d'une année à l'autre dans d'énormes proportions ; tantôt elles sont de moitié, tantôt du double du chiffre des évaluations. Or, dans un budget on a besoin de connaître longtemps d'avance le chiffre approximatif des recettes afin de fixer les dépenses de façon à éviter les déficits.

Plusieurs publicistes, notamment M. Émile de Laveleye, ont sérieusement critiqué la méthode d'aliéner les terres domaniales qui est suivie aux États-Unis, en Australie, au Canada. Au lieu de les aliéner à perpétuité, il serait plus avantageux, selon eux, de les concéder à temps, par une sorte de bail emphythéotique, pour 99 ans par exemple, pour 150 ans même, si on trouve le premier terme trop court. Au bout de ce laps de temps l'État rentrerait en possession de terres améliorées et ayant une grande valeur; il pourrait les concéder de nouveau pour une période de 99 ans ; l'État tirerait ainsi des redevances considérables de la terre; il absorberait, au bout d'un certain temps, la presque totalité de ce que les économistes appellent la *rente* du sol, c'est-à-dire la partie du revenu net qui représente la fécondité naturelle et primitive de la terre et qui est distincte de l'intérêt du capital ou des bénéfices du cultivateur. Cette méthode de concession par bail emphythéotique serait un moyen d'établir l'impôt unique et de supprimer toute cette variété de taxes qui est

(1) *De la colonisation chez les peuples modernes* (2e édit.), par Paul Leroy-Beaulieu, p. 484. — *Rau's Finanzwissenschaft*, 4e édit., t. I, p. 112. — *Rau's Finanzwissenschaft*, édit. de Wagner, p. 306. — *Annuaire de l'économie politique et de la statistique* pour 1881, p. 680.

accompagnée de tant de vexations et de déperditions de force sociale. Il n'y aurait d'ailleurs, aucun inconvénient à l'application de cette théorie, car on pourrait édicter que les concessions emphythéotiques devraient être renouvelées vingt ans avant leur expiration ; de cette façon la culture ne serait jamais entravée.

Nous n'hésitons pas à nous déclarer partisan de cette méthode pour les contrées où une grande partie du territoire est encore inoccupée. Les États-Unis et l'Australie pourraient éviter aux générations à venir toutes les difficultés financières et tous les embarras économiques contre lesquels luttent les peuples contemporains. Le nombre et l'activité des *settlers* ne diminueraient pas par cette substitution de concessions pour 99 ans ou pour 150 ans aux concessions perpétuelles. Ce serait la réalisation de l'impôt unique sur la terre : il est vrai que, même pour les États-Unis et l'Australie, cette réalisation serait lointaine puisqu'elle ne pourrait avoir lieu que progressivement dans les divers districts inoccupés aujourd'hui et seulement à partir d'un délai d'un siècle et d'un siècle et demi.

Quittons ces contrées éloignées avec lesquelles les nôtres n'ont aucune analogie puisque la propriété perpétuelle y existe depuis un temps immémorial sur toute l'étendue du territoire ; occupons-nous des aliénations extraordinaires de domaines qui seules ont une grande importance en Europe.

Jadis il était de règle dans la plupart des pays que les domaines fussent inaliénables de même qu'imprescriptibles, ou que l'aliénation ne pût en être faite que pour l'extinction des dettes de l'État ou moyennant un remploi. C'étaient là des précautions prises contre les caprices des princes et des ministres. En France, notamment, les lois étaient sur ce point très sévères ; mais, comme il arrive souvent en pareil cas, on avait trouvé le moyen de les éluder.

Au lieu de vendre les domaines, on les engageait, ce qui dans la pratique revenait à peu près au même. Nous avons déjà dit quelques mots de la situation si compliquée des domaines engagés ou échangés. Il convient d'entrer ici dans un peu plus de détails. L'engagement était une convention par laquelle le roi abandonnait la jouissance d'un de ses domaines moyennant le paiement d'une certaine somme que l'on appelait « finances » ou « deniers d'entrée », et en se réservant d'une manière expresse et à perpétuité la faculté de réemption. L'engagiste était ainsi une sorte d'usufruitier, qui transmettait ses droits à ses héritiers ou à ses ayant cause : le roi conservait toujours le droit de rentrer en possession du domaine à la seule condition de rembourser le prix payé lors de l'engagement. Les inconvénients de ce système étaient considérables. Les « finances » ou « deniers d'entrée »

étaient généralement assez faibles relativement à la valeur vénale du bien, puisque l'engagiste ou ses ayant cause n'avaient qu'une propriété précaire, pouvant cesser à chaque instant. Les domaines engagés étaient assez mal entretenus, précisément à cause de cette même précarité de la possession.

La législation des domaines engagés ou échangés fut excessivement variable. A différentes reprises, sous Colbert notamment, on demanda aux engagistes de justifier de leurs titres, de présenter les contrats et les pièces prouvant que les « deniers d'entrée » avaient été réellement payés, et que les domaines n'avaient pas été cédés par faveur. Plusieurs fois aussi le gouvernement usa de la faculté de rachat. C'est ainsi qu'en 1667 parut un édit ayant pour objet de réunir au domaine les biens distraits à titre d'engagement ou d'échange en indemnisant les engagistes ou échangistes qui avaient réellement payé des « deniers d'entrée », mais en annulant tous les engagements où les engagistes n'avaient rien déboursé, et qui avaient été accordés moyennant des remises, des dons, des arrérages de pension, des gages, des récompenses, des acquits patents et autres « mauvaises finances ».

Les possesseurs des domaines engagés ne pouvaient couper les bois de haute futaie ou les baliveaux. Sous Louis XV, après la chute de Law, on fit une opération assez compliquée, quoique licite; elle consistait à réengager des domaines déjà engagés : les nouveaux concessionnaires remboursaient les « finances » dues aux anciens et payaient en outre une soulte à l'État ou lui servaient une rente.

L'engagement était donc sous l'ancien régime un titre précaire, toujours révocable; inférieur à la fois à la vente et au bail, nuisible à la production générale du pays, parce qu'il entraînait une exploitation dévastatrice, faute de garantie de durée.

La révolution de 1789 amena un principe nouveau, celui de l'aliénabilité du domaine de l'État; en même temps, des mesures sévères furent prises contre les engagistes, toujours suspects d'être en possession des biens domaniaux par simple faveur de cour. Le public s'exagérait énormément la valeur de ces biens. Un rapport de Barbé-Marbois, à la Chambre des pairs, en 1820, établit qu'ils valaient seulement 120 millions.

L'un des procédés employés par le gouvernement de la Révolution pour tirer parti des biens engagés, ce fut de les mettre en adjudication. L'adjudicataire devait d'abord rembourser « les finances » ou « deniers d'entrée » payés lors de l'engagement, et en outre donner à l'État une certaine somme qui variait suivant la valeur du bien. C'était la reproduction de ce qui s'était fait sous Louis XV après la chute de Law. Des lois postérieures firent confirmer tous les engagements et

les transformèrent en propriétés ordinaires moyennant le paiement du quart de la valeur des biens.

Depuis la Révolution il n'y eut plus de contrat de cette sorte. Cette matière peut donc paraître manquer aujourd'hui d'intérêt pratique : elle en a cependant; car l'expérience prouve que toutes les combinaisons financières usitées dans le passé reparaissent un jour ou l'autre sur quelque point du globe.

L'engagement tel qu'il était pratiqué sous l'ancien régime, en admettant même qu'il ne fût pas un moyen de dissimuler des faveurs, était un mauvais mode de concession : mieux eût valu donner au prêteur une hypothèque spéciale avec faculté d'exproprier l'État en cas de non-paiement des arrérages ou de l'amortissement. Mieux eût valu encore aliéner définitivement, ou du moins concéder le domaine pour un laps d'années déterminé, 50 ou 60 ans par exemple, avec un cahier des charges bien fait.

Les États besoigneux ont recouru souvent dans ces derniers temps à des combinaisons qui sont intermédiaires entre l'aliénation pure et simple et l'engagement. Telle est, par exemple, la concession à une compagnie, moyennant un prêt d'argent, d'une certaine quantité de biens domaniaux que la compagnie se charge de vendre. En 1848, le gouvernement provisoire de la France emprunta 50 millions de francs à la Banque et la chargea de vendre pour 100 millions de bois de l'État; cette convention ne dura pas assez longtemps pour que cette vente se fît. Le gouvernement autrichien a recouru, en 1855, à un expédient du même genre. Il abandonna à la Banque nationale de Vienne une étendue de terres de 150 milles allemands géographiques comme gage d'un emprunt de 155 millions de florins (387 millions et demi de francs). Ces 150 milles de biens domaniaux étaient estimés valoir 156 millions et demi de florins : la Banque devait les administrer et les vendre peu à peu.

Ce système présente plus d'inconvénients que d'avantages. La Banque prête, il est vrai, à de bonnes conditions, puisqu'elle a un gage précis, assuré et dont elle peut disposer. Mais elle administre mal, parce qu'elle n'a pas l'habitude de gérer des biens fonciers. Souvent aussi elle vend mal : on est obligé, en effet, de lui donner des domaines d'une plus grande importance que le montant du prêt qu'elle a fait; autrement elle serait insuffisamment garantie. Elle ne songe qu'à recouvrer le montant de sa créance en principal et en intérêts, puisque le surplus ne profiterait qu'à l'Etat : elle se montre donc facile à l'aliénation et ne tire pas, d'ordinaire, des domaines leur pleine valeur.

D'une manière générale, tous les engagements de domaines ou de

propriétés de l'État, toutes les opérations immobilières autres que l'aliénation pure et simple faite par l'État, sont des expédients ruineux qui coûtent plus que l'emprunt le plus usuraire.

Un mode d'aliénation qui a quelques ressemblances, en apparence, avec les combinaisons que nous venons de décrire, c'est la concession à une caisse de l'État, c'est-à-dire à une administration officielle déterminée, d'une masse de biens devant être aliénés et dont les prix doivent être versés dans cette caisse qui en dispose. Ainsi sous la Restauration on concéda à la caisse de l'amortissement pour le rachat de la dette d'abord une rente de 40 millions et en outre 150,000 hectares de bois qui devaient être vendus peu à peu. Cette opération ne diffère de l'aliénation ordinaire faite par les agents de l'État que par l'affectation particulière des ressources. En définitive, c'est toujours bien l'État qui aliène directement sur l'avis et par les mains de ses fonctionnaires habituels.

Nous arrivons donc à l'aliénation pure et simple faite par l'État. Depuis que le système des engagements a disparu en France, ce n'est guère que dans les grandes crises qu'on a décidé la vente de biens domaniaux : on n'a jamais considéré cette vente comme devant fournir des ressources régulières au budget.

La première révolution s'est trouvée en possession d'un domaine immense : ce sont les biens appelés nationaux : cette désignation s'est appliquée à trois catégories de propriétés, d'origine très diverse : 1° les biens ecclésiastiques que l'Assemblée constituante mit à la disposition de la nation ; 2° les biens des hospices que la Convention déclara propriétés nationales ; 3° les biens confisqués révolutionnairement sur les émigrés et sur les déportés. Il serait superflu d'examiner si l'État se trouvait légitime détenteur de ces biens : il est clair qu'une grande partie, toute la troisième catégorie, provenait d'une spoliation. Quoi qu'il en soit, l'État, ayant pris ces biens, ne pouvait les garder et les exploiter lui-même. Seules les forêts eussent pu être annexées à son domaine permanent ; mais les fermes, les maisons à loyer, les champs de terre devaient naturellement être vendus.

L'étude de la vente des biens nationaux de la première Révolution serait très curieuse, elle est malheureusement fort obscure. Ce n'était pas là un phénomène normal, parce que la masse des biens à vendre était énorme, montant à plusieurs milliards et formant ainsi une très forte fraction de l'ensemble des terres dans le pays ; parce que, en outre, l'origine de la plupart de ces biens nationaux était odieuse et que les consciences honnêtes ne se souciaient pas d'acquérir des propriétés confisquées ; parce que, en troisième lieu, le gouvernement révolutionnaire était mal établi, que l'on pouvait tou-

jours en craindre la chute qui aurait amené peut-être l'annulation des ventes; parce que, enfin, les crises politiques, financières et internationales qui troublèrent cette époque raréfiaient les capitaux ou les rendaient extraordinairement timides. Par toutes ces raisons les ventes étaient très difficiles et peu fructueuses.

Nous ne dirons en ce moment que quelques mots de cette colossale et désastreuse opération de la vente des biens nationaux. Nous y reviendrons dans une autre partie de cet ouvrage, à propos des assignats. On chargea les municipalités de vendre ces biens; ils furent aliénés pour 6, 8 ou 12 fois le revenu, en général à de gros adjudicataires. La confiscation des biens dits nationaux fut plus nuisible qu'utile au gouvernement révolutionnaire; ce fut pour lui un mirage qui, en l'induisant à compter sur des ressources chimériques, lui fit perdre de vue les ressources réelles.

Passons à des aliénations moins colossales, faites dans des temps plus calmes et conduites avec plus d'habileté. Toutes les fois que le gouvernement français s'est trouvé dans de grands embarras financiers, on a pensé à vendre des biens domaniaux. Il n'y a qu'une exception à cette règle, c'est pour la période qui a suivi nos catastrophes de 1870 et de 1871. Les projets d'opération de ce genre ne rencontrèrent alors point d'écho (1) : c'est que peut-être il y avait une disproportion trop évidente entre l'étendue de nos charges nouvelles et les recettes qu'aurait pu produire la vente de quelques centaines de mille hectares de domaines.

Il n'en était pas ainsi sous la Restauration. En 1814, l'Empire laissait un arriéré de plusieurs centaines de millions, une caisse vide, un crédit détruit. Le baron Louis, qui était ministre des finances, voulut remplir tous les engagements de l'État et payer tous les créanciers. L'argent comptant manquait. Il aurait pu leur remettre des rentes qui étaient au cours de 55 p. 100; les leur imposer pour leur valeur nominale, c'est-à-dire pour 100 francs par titre de 5 francs de rentes, c'eût été une spoliation qui eût mal inauguré le nouveau régime. Le baron Louis résolut de leur donner des effets à courte échéance, au remboursement desquels il serait pourvu par la vente de 300,000 hectares de biens domaniaux.

Une des circonstances qui empêchent l'aliénation des domaines d'être une mesure très efficace et d'un produit immédiat en temps de crise, c'est qu'une grande quantité de terres ne peut pas facile-

(1) Une proposition en ce sens fut faite par deux députés, MM. Boysset et Girerd; elle donna lieu à un rapport de M. de Ventavon concluant au rejet. Il n'y eut pas même de discussion à ce sujet dans la Chambre. Un fait curieux, c'est que, en 1878, M. Girerd fut nommé directeur des forêts qu'il avait voulu aliéner.

ment se vendre en peu de temps. Le nombre et l'importance des transactions immobilières sont limités ; ils sont même d'autant plus réduits que la prospérité et la sécurité sont moins grandes dans le pays. Le même coup qui frappe le crédit de l'État réduit aussi tous les crédits particuliers. Dans les temps de crise les terres sont encore plus dépréciées que les valeurs mobilières et trouvent plus difficilement des acquéreurs. L'exemple des années qui ont suivi en France la guerre de 1870-71 en est la preuve. Nous n'insistons pas en ce moment sur ce sujet, renvoyant le lecteur au second volume de cet ouvrage : on s'y convaincra qu'un emprunt public, qui appelle les capitaux de l'étranger et qui met en mouvement toutes les espèces métalliques dormant dans les secrétaires ou les tirelires, est encore de beaucoup la meilleure combinaison dans les temps de détresse.

Le plan du baron Louis, qui consistait dans l'aliénation de 300,000 hectares de bois domaniaux fut vivement combattu à la Chambre. L'État avait alors plus de forêts qu'aujourd'hui ; il en possédait 1,717,000 hectares. L'opposition insistait sur la convenance de conserver ces propriétés. Le baron Louis alléguait que l'on ne vendrait que des parcelles détachées, enchevêtrées dans les propriétés particulières, d'une administration difficile, où se commettaient de fréquents délits et dont aucune n'avait plus de 50 hectares. La loi finit par être votée.

Elle aurait été d'un très faible secours immédiat, si l'on n'avait pas anticipé les ventes par l'émission d'un papier. Toute grande opération d'aliénation d'immeubles domaniaux, en vue de nécessités pressantes du Trésor, amène avec soi la création d'un papier. L'Italie nous en a offert dans ces dernières années une nouvelle preuve. Seulement ce papier peut être de deux sortes : ou bien un papier-monnaie, destiné à circuler de main en main et ne portant pas d'intérêt ; ou bien une valeur de placement, pouvant être nominative ou au porteur, produisant un intérêt en harmonie avec les conditions générales du marché des capitaux et du crédit de l'État, remboursable en outre à une époque prochaine et déterminée, n'ayant pas enfin la prétention de remplir le rôle de monnaie. Le papier de la première sorte, ce sont les assignats ; la chute rapide en est presque certaine ; le papier de la seconde sorte, ce sont des obligations hypothécaires, qui peuvent facilement se placer à un cours favorable et se maintenir à un taux élevé.

Les obligations du baron Louis portaient 8 p. 100 d'intérêt, elles étaient remboursables au bout de trois ans ; on les offrait au public à 8 p, 100 de perte. Ces conditions, qui nous paraîtraient aujourd'hui usuraires, n'étaient pas regardées alors comme désavantageuses. Le

baron Louis avait placé ainsi pour près de 37 millions de francs de ces obligations ou reconnaissances au mois de mars 1815. On voit combien maigre fut cette ressource : les événements de 1815 arrêtèrent le cours de la combinaison. A la fin d'avril 1816 on n'avait encore vendu que 42,000 hectares environ sur les 300,000 que l'on se proposait d'aliéner, et le produit en avait été de 35,240,000 francs au prix moyen de 839 fr. 70 centimes l'hectare, prix assurément modique pour des bois dans la situation qu'avait décrite le baron Louis, c'est-à-dire des parcelles isolées, dans des lieux très peuplés et enchevêtrées dans les propriétés des particuliers. On avait rendu aux émigrés 400,000 hectares de forêts.

La loi votée en 1814 n'avait donc eu que peu d'effet quand, en 1817, une loi affecta 150,000 hectares de bois domaniaux à la caisse d'amortissement. Au point de vue financier, c'était une ressource assez médiocre ; de 1818 à 1824 il ne fut aliéné en vertu de cette loi que 122,000 hectares qui produisirent 88,241,000 francs, soit 723 francs par hectare : ainsi c'était un supplément de 13 millions environ par année à la dotation de l'amortissement.

Après la révolution de 1830 l'État se trouva en face de nouveaux embarras financiers ; il eut à recourir aux expédients et sur la proposition de Laffitte, dont nous discuterons plus loin l'opinion, on décida l'aliénation d'une grande masse de forêts, de quoi produire un capital équivalant à 4 millions de rentes. Il en a été vendu, en vertu de cette loi de 1831, 116,780 hectares pour 114,297,000 francs, au prix moyen de 980 francs par hectare. Il ne faut pas croire que cette somme soit rentrée immédiatement dans les caisses de l'État, l'opération a duré six ans. En 1831, la vente a été de moins de 15,000 hectares au prix moyen de 675 francs ; en 1832, elle fut de 42,700 hectares au prix de 870 francs ; c'est le chiffre le plus considérable des étendues annuellement aliénées. En 1833, on vendit 24,000 hectares à 1,040 francs en moyenne ; en 1834, les ventes furent de 15,000 hectares seulement au prix moyen de 1,230 francs ; en 1835, on aliéna 12,000 hectares à 1,190 francs en moyenne.

Il y a un grand enseignement à retirer de ces chiffres : dans les premières années, en 1831 et en 1832, les prix moyens par hectare furent très bas ; ils se relevèrent considérablement dans les années suivantes, particulièrement en 1834 et en 1835. Le prix moyen des ventes de 1834 est de 80 p. 100 plus élevé que celui de 1831, et l'emporte encore de 40 p. 100 sur le prix de 1832. Cependant, il est probable que les parcelles les premières adjugées se trouvaient dans les situations les plus favorables ; c'est une règle générale quand on offre au public une grande masse de terrains divisée en lots : ceux

de ces lots qui trouvent les premiers des amateurs sont, d'ordinaire, les meilleurs. L'infériorité de prix des ventes de 1831 et de 1832, comparativement aux prix des années suivantes, ne venait donc pas, suivant toutes les probabilités, de l'infériorité intrinsèque des parcelles vendues. Les prix ont naturellement été très bas dans les circonstances critiques et quand les quantités à vendre étaient considérables ; ils se sont relevés dans la proportion de 60 à 80 p. 100 quand la sécurité publique s'est améliorée et quand les quantités offertes en vente ont diminué. Cet exemple prouve d'une manière péremptoire que l'aliénation de domaines dans des circonstances critiques est une opération déplorable ; ils se vendent lentement et, le plus souvent, 30 ou 40 p. 100 au-dessous de la valeur qu'ils auraient quelques années plus tard. Un emprunt public serait incontestablement préférable.

On a vu que la Révolution de 1848 avait voulu aliéner 100,000 hectares de bois, qu'elle avait livrés en gage à la Banque, en la chargeant de les vendre et en se faisant avancer 50 millions de francs sur le prix de l'aliénation. L'Assemblée législative, deux jours avant de voter le budget de 1850, annula cette cession. Dans la même année 1850, on résolut, cependant, de faire aliéner directement par l'État une quantité de bois suffisante pour produire 50 millions en trois ans. D'autres ventes de moindre importance furent résolues depuis lors. Les résultats de ces dernières mesures furent très médiocres.

En 1865, M. Fould voulait aliéner pour 100 millions de francs de bois et consacrer cette somme aux travaux publics. En définitive les diverses lois votées depuis 1814 pour l'aliénation de grandes parties de forêts n'ont été qu'incomplètement exécutées. De 1814 à 1869 les surfaces vendues ont atteint 353,000 hectares et ont produit 306 millions de francs, soit en moyenne 866 francs par hectare. Jamais dans des circonstances critiques l'État n'a retiré un secours important et immédiat de cette branche de ressources extraordinaires.

Nous avons examiné les faits ; tirons-en les conclusions. Deux ministres qui ont laissé une assez grande réputation financière, M. Laffitte et M. Fould, se sont prononcés pour ces aliénations et en ont fait ressortir les avantages. Voici ce que disait Laffitte, après des explications sur le côté financier de l'opération : « Nous pourrions ajouter ici beaucoup de considérations, connues de tout le monde, sur le peu d'aptitude de l'État à être propriétaire, et sur l'avantage de faire passer les propriétés publiques aux mains des particuliers. Les bois en général ne rendent que 2 ou 2 1/2 p. 100 au plus à l'État ; transportés aux particuliers, ils rendraient par les mutations ou par l'impôt foncier 1 1/2 au moins pour 100, c'est-à-

dire les deux tiers environ de leurs revenus actuels. L'État aurait donc en caisse la valeur et retrouverait par l'impôt une partie de leur produit. Les particuliers en retireraient aussi de leur côté un revenu supérieur à celui qu'en retirait l'État. La supériorité de l'industrie individuelle explique cette différence. » Ces arguments sont de nature à faire impression. Mais Laffitte exagérait singulièrement le produit que les bois une fois vendus rendraient à l'État par l'impôt foncier et par les droits sur les mutations. Au lieu de 1 1/2 p. 100, il aurait mieux fait de n'estimer ce revenu fiscal qu'à 1/2 ou 3/4 p. 100, à moins de supposer que ces bois dussent être dénaturés, défrichés et que par conséquent leur valeur en dût augmenter considérablement. Quant à la supériorité de l'exploitation privée sur l'exploitation de l'État, elle n'existe que pour les cultures autres que les forêts. Pour l'administration des forêts, au contraire, il est incontestable que l'État l'emporte en intelligence et en compétence sur les particuliers.

Voici maintenant les arguments beaucoup plus précis de M. Fould : « En 1817, dit ce ministre, une vente considérable a été faite. En vertu de la loi du 25 mars, l'État a remis à la caisse d'amortissement 150,000 hectares de bois, dont l'aliénation devait avoir lieu et le produit en être affecté à des rachats de rentes. Le compte de l'opération présente les résultats suivants :

« Sur 150,000 hectares, 122,000 environ ont été aliénés de 1818 à 1824, et ils ont produit un total de 88,244,000 francs, qui, employés au rachat du 5 p. 100 au prix de 79 fr. 58 centimes, cours moyen de cette époque, ont permis d'amortir plus de 5 millions et demi de rentes.

« En supposant que ces rachats n'eussent pas eu lieu et que les bois n'eussent pas été vendus, le Trésor aurait servi, depuis 1820, terme moyen des aliénations, une rente annuelle de 5,500,000 francs, soit pour 45 ans..... 247,500,000 fr.

« D'un autre côté, l'État aurait joui du revenu des forêts pour une somme annuelle de 2,206,000 fr., ou en 45 ans..... 99,270,000 fr.

« Mais il a touché des impôts fonciers pour environ..... 13,505,000 fr.

« Et des droits de transmission pour..... 11,912,000 — 25,417,000

« Ce qui réduit les sommes que n'a pas touchées le Trésor à..... 73,853,000 — 73,853,000 fr.

173,647,000 fr.

« Ce chiffre (73,853,000 fr.) comparé aux arrérages de rentes que l'État n'a pas eu à payer fait ressortir un bénéfice de 173,647,000 fr., et comme le Trésor devrait encore continuer à servir la rente, un bénéfice égal se présenterait dans 45 ans. »

C'est ainsi que s'exprimait M. Fould devant le Sénat dans la séance du 27 mai 1865. Ces calculs sont fort spécieux; ils ne sont pas rigoureusement exacts. Avant de les redresser, remarquons qu'ils contredisent en partie les arguments de M. Laffitte. Celui-ci disait que les bois vendus ne rapportaient à l'État que 2 ou 2 1/2 p. 100 au plus du prix de vente et que l'État retirerait par l'impôt foncier ou par l'impôt des mutations 1 1/2 p. 100 par an de la valeur en capital des forêts aliénées. Les bois vendus produisaient à l'État, d'après les calculs de M. Fould, légèrement plus de 2 1/2 p. 100; quant à l'impôt foncier et à l'impôt des mutations réunis, ils n'ont pas donné annuellement, d'après les mêmes calculs, 3/4 p. 100 du prix de vente; ainsi, au lieu que l'État retrouvât indirectement, comme l'affirmait Laffitte, les deux tiers du revenu qu'il abandonnait directement, il n'en retrouvait que le quart environ. On voit que les calculs des Laffitte étaient fort peu rigoureux.

Ceux de M. Fould ne l'étaient guère davantage. Notons d'abord qu'ils s'appliquaient à une époque très favorable, puisque la rente sur l'État, qui était rachetée avec le produit des ventes de bois, se trouvait à des prix très infimes qu'elle n'a plus revus. M. Fould suppose que pendant 45 ans à partir de 1820, terme moyen des aliénations, l'État eût dû payer, si l'opération n'avait pas eu lieu, 5,500,000 francs par année, chiffre des arrérages des rentes rachetées. M. Fould oubliait, en raisonnant ainsi, qu'en 1852 le 5 pour 100 avait été converti en 4 1/2, de sorte que, à partir de cette époque, au lieu de 5,500,000 francs, l'État n'eût eu à payer que 4,950,000. M. Fould oubliait encore que, à partir de 1862, une grande partie du 4 1/2 avait accepté une conversion facultative qui réduisit d'un nouveau dixième les arrérages. Le chiffre que l'État eût dû payer en rentes aurait été ainsi beaucoup moins considérable que M. Fould ne le laissait supposer. Si l'on se souvient qu'à partir de 1825 la conversion du 5 p. 100 en fonds rapportant 4 p. 100 était possible et avait été proposée par M. de Villèle, on verra qu'il n'eût dépendu que de l'État de payer 4,400,000 francs seulement de rentes au lieu de 5,500,000 francs pendant 40 des années de la période 1820-1865 dont parlait M. Fould. De cette manière ce que l'État eût dû payer aux rentiers, si les rentes n'eussent pas été rachetées au moyen de ventes de bois, n'aurait pas dépassé 203,500,000 francs, soit 5,500,000 francs pour chacune des cinq premières années et

4,400,000 fr. pour les 40 années suivantes. C'est un chiffre notablement inférieur à celui de M. Fould.

D'un autre côté, ce que l'État eût retiré des forêts pendant la même période aurait notablement dépassé les chiffres indiqués par M. Fould. Ce ministre ne prenait, en effet, que le revenu initial de la période, soit 2,206,000 francs pour 122,000 hectares ou 18 francs 08 centimes par hectare. Que le produit de ces bois en 1820, au moment où ils furent vendus, ne dépassât pas cette somme, nous ne le contestons pas ; mais on a vu que le produit net des forêts de l'État avait beaucoup augmenté depuis lors, qu'il avait certainement doublé, par une exploitation plus intelligente et par la hausse naturelle des produits. Actuellement chaque hectare de bois de l'État donne un revenu net de 28 francs environ ; les hectares aliénés étaient certainement parmi les meilleurs et les plus accessibles du domaine entier. Ils fourniraient sans doute aujourd'hui au moins 40 francs de revenu net. Quoi qu'il en soit, pour nous garder de toute exagération, supposons que les 122,000 hectares de bois aliénés de 1818 à 1824, soit en moyenne vers 1820, eussent continué à ne produire que 2,206,000 francs pendant la première moitié de la période de 45 ans dont parle M. Fould, et qu'ils aient donné 50 p. 100 de plus pendant la seconde moitié. nous trouvons que le produit total pendant la période entière de 1820 à 1865 eût été de 124,087,500 francs, au lieu de 99,270,000 francs qu'indique M. Fould.

Ainsi dans l'hypothèse où les ventes des bois de l'État de 1818 à 1824 n'auraient pas eu lieu et où, par conséquent, on n'aurait pas racheté des rentes avec le produit de ces ventes, au lieu d'avoir à payer, dans la période de 1820 à 1865, une somme de 247 millions 500,000 francs pour les arrérages de ces rentes, l'État aurait pu ne payer pour elles, grâce aux conversions, que 203 millions 500,000 fr. ; d'un autre côté, au lieu de ne toucher que 99 millions 270,000 francs pour les produits des coupes des bois dont il s'agit, pendant la même période, l'État aurait perçu au moins 124,087,500 francs, grâce à l'élévation des prix du bois. Ces deux éléments du calcul de M. Fould étant ainsi modifiés, il résulte que, même en tenant compte de l'impôt foncier et des droits de mutation auxquels ont été assujettis les bois vendus, le bénéfice financier de l'opération n'est pas de 173,647,000 francs, comme le disait M. Fould, mais seulement de 104,830,000 francs. Encore devons-nous dire que ce chiffre est sans doute beaucoup trop élevé, car le revenu net des bois vendus eût été très probablement supérieur pendant la seconde moitié de la période de 1820 à 1866 au chiffre que nous avons admis.

Il s'en faut donc que, au point de vue financier, l'opération de la vente des forêts pour le rachat de la dette ait été aussi fructueuse qu'on l'a prétendu. En fait, le Trésor n'en a éprouvé aucun soulagement de quelque importance. Mais, au point de vue économique, le pays a-t-il gagné à cette aliénation? Un premier point est à peu près certain, c'est que les forêts vendues ont, pour la plupart, été détruites. Laffite soutenait le contraire en 1831, mais alors il défendait la thèse de l'aliénation et était en quête d'arguments. « On tremble, disait-il, pour la conservation de cette masse de bois, parce qu'on suppose à tout le monde la volonté d'abattre et de défricher. Cette crainte n'est guère fondée. Presque tous les bois sont convertis en taillis sous futaie pour être coupés tous les vingt ans. Ils sont devenus dès lors un produit solide, régulier, facile à diriger et qu'un grand nombre de propriétaires ont recherché avec empressement. » Ces déclarations étaient beaucoup trop optimistes, ainsi que le prouve le compte des finances de 1856. Voici ce qu'on lit dans ce document impartial : « En 1856, comme en 1832, lorsque l'État a vendu des forêts, il ne s'est en général présenté aux adjudications que des spéculateurs désirant payer le prix d'acquisition en vendant la superficie et bénéficier du produit total de la vente du fonds, c'est-à-dire faire des opérations produisant 25 ou 30 p. 100 des capitaux engagés. » Ces renseignements sont péremptoires et démontrent que la plupart des forêts vendues ont été détruites.

Il est certainement des parties de la France, celles du Nord, où cette destruction des forêts n'a pas d'inconvénients, où même le défrichement peut présenter des avantages ; mais en général, surtout dans les contrées montagneuses du Centre, du Midi et même de l'Est, la conservation des bois de l'État est d'un grand intérêt climatérique ; le gouvernement, loin d'aliéner ses forêts, ce qui lui serait d'une très médiocre ressource financière, doit se préoccuper de les améliorer et même d'en créer de nouvelles. L'État devrait exproprier, avec beaucoup plus de décision, dans les Pyrénées, les Cévennes et les Alpes, les propriétaires de terres incultes pour y faire des travaux de reboisement. Il n'y aurait aucun inconvénient à s'emparer ainsi, moyennant une indemnité, d'un million d'hectares, qui, mis en forêts, servirait de protection contre la sécheresse et contre les inondations. Il existe dans nos budgets un crédit pour ces achats de terrain dans les montagnes : dans le budget de 1879, cet article s'élève en dépenses au chiffre de 200,000 francs ; cette somme est tout à fait insuffisante ; en supposant que l'hectare soit acheté en moyenne 100 francs, l'État n'entrerait chaque année en possession que de 2,000 hectares ; il faudrait décupler cette dotation, afin que l'État pût acquérir 20,000 ou

30,000 hectares par an. Il conviendrait, d'un autre côté, d'augmenter de 2 millions de francs le crédit pour les reboisements, qui n'était que de 1,000,000 de francs en 1876 et qui a été porté à 1,600,000 à partir de 1877. Dans le projet de budget de 1883 on a proposé quelques accroissements de crédit : mais le chapitre pour l'acquisition de terrains et de forêts est toujours resté à 200,000 francs, la construction de routes forestières et de maisons forestières est portée à 1,264,000 francs, le reboisement et le gazonnement des montagnes sont dotés de 2,667,000 francs. En accroissant encore de 3 ou 4 millions de francs la dotation du service forestier, on pourvoirait facilement à l'achat, l'ensemencement ou à la plantation de 20 ou 30,000 hectares par an. L'État se créerait un splendide domaine, qui, au milieu du prochain siècle, rapporterait des revenus considérables et qui rendrait au pays d'immenses services indirects.

Avant de quitter la France, nous devons dire quelques mots des propriétés départementales et communales. Les départements n'ont pas, en général, de domaines importants : des routes, des bâtiments employés à des services publics, tels que les tribunaux, les préfectures et les prisons, quelques écoles ou fermes modèles, voilà à peu près tout leur domaine immobilier; il n'est guère productif de revenu.

Les communes sont dans une tout autre situation : elles ont des biens considérables; leur domaine, comme celui de l'État, se divise en domaine public, qui comprend les écoles, les églises, etc., et en domaine privé, qui se compose des biens fonciers ou mobiliers productifs de revenu.

Le domaine communal privé est immense. En 1863 les biens communaux susceptibles de revenu et assujettis à la taxe de mainmorte étaient au nombre de 44,921 et s'étendaient sur une superficie de 4,855,445 hectares, soit le onzième du territoire de la France. Ils se décomposaient en :

333,463	hectares	en culture.
1,823,133	—	de bois.
2,696,788	—	incultes, pâtures ou garrigues.
517	—	en propriétés industrielles.
1,533	—	en propriétés bâties.

Tout ce domaine était évalué à 1,600 ou 1,700 millions de francs en capital, et produisait un revenu de 45 à 50 millions de francs (1). En 1877, les communes autres que Paris comptaient parmi leurs ressources ordinaires : 19,022,000 francs, provenant de loyers et fer-

(1) Boiteau, *Fortune publique et finances de la France*, t. I, p. 407 et suivantes.

mages, et 20,118,000 francs de produit des bois, soit ensemble 39 millions de francs; mais parmi les loyers et fermages peut se rencontrer la location d'immeubles urbains (1). D'autre part, ce n'est qu'une partie du domaine privé communal qui sert aux besoins de la commune considérée comme une association ; une fraction est livrée à la jouissance directe des habitants.

Que faire de ce domaine au point de vue économique et au point de vue financier? C'est là une question très controversée. D'un côté, on dit que ces biens indivis sont une garantie contre le paupérisme, qu'ils préservent les familles de l'extrême misère, qu'ils retiennent à la campagne la population, qu'ils sont un utile correctif à la propriété foncière absolue, au *dominium absolutum* ou propriété quiritaire, pour nous servir des expressions de M. E. de Laveleye. On célèbre ces communaux comme un régime à la fois démocratique et conservateur : on les vante même comme une école de gouvernement. On s'étend, pour en montrer les bienfaits, sur l'organisation des *allmends* en Suisse (2). D'un autre côté, on signale les inconvénients de la propriété collective, la mauvaise administration ; on fait valoir que la plupart de ces biens seraient infiniment plus productifs dans les mains des particuliers ou même dans celles de l'État. Voici, par exemple, un tableau qui a été dressé par M. de Foville (3) sur la production moyenne en stères par hectare des forêts de l'État et des bois communaux :

ESPÈCES DE BOIS.		STÈRES.		
		Bois de feu.	Bois d'industrie.	Totaux.
Bois communaux.	Taillis simple.....	1 96	»	1 96
	Taillis sous futaie.	4 50	» 57	5 07
	Futaie sans taillis.	1 77	1 94	3 71
Forêts de l'État...	Taillis simple.....	2 88	» »	2 88
	Taillis sous futaie.	5 17	» 73	5 90
	Futaie sans taillis.	2 64	2 45	5 09

D'après ce tableau l'hectare de forêt de l'État produit de 20 à 80 p. 100 plus de bois que l'hectare de forêt communale.

Nous sommes partisan, en général, de la conservation des communaux : ce régime de propriétés présente des avantages sociaux considérables ; mais encore faut-il que ces biens soient passablement cultivés ; aussi les parties de ces domaines qui ne sont pas convena-

(1) *Bulletin de statistique du ministère des finances* (2e semestre de 1881, p. 50).

(2) Voir l'ouvrage de M. E. de Laveleye sur *Les Origines de la propriété*, et aussi les nombreux travaux de M. Le Play.

(3) Article paru dans l'*Économiste français* du 19 juin 1875, et faisant partie de la série d'études sur *Les Variations des prix en France* qu'a publiée M. de Foville dans ce journal.

blement administrées devraient être divisées entre les habitants, ou être transformées en bois de l'État. La surveillance par l'État sur les 1,823,113 hectares de bois communaux est très justifiée ; elle devrait même sans doute être plus rigoureuse ; quant aux 2,676,788 hectares qui sont incultes ou en pâtures ou en garrigues, l'État devrait engager les communes à en planter la plus grande partie ; il devrait les y aider par des subventions et les y contraindre en cas de besoin. Malgré l'exemple des *allmends* suisses, il nous paraît difficile que les 333,463 hectares en culture soient bien exploités. Il y aurait avantage à ce que la partie de ce domaine, qui est susceptible d'une culture avancée, fût répartie, soit à titre de propriété, soit plutôt à titre de jouissance emphythéotique, entre les habitants ; il en est de même des marécages qui peuvent être assainis et défrichés. Il est évident que dans la situation actuelle ces 4,855,000 hectares, qui ne produisent que 10 ou 12 francs au plus par hectare, ne sont pas exploités comme ils devraient l'être ; par la conversion en forêts de tout ce qui est susceptible de ce mode de culture et par la distribution du reste à titre de jouissance emphytéotique entre les habitants, on doublerait ce revenu.

Le premier Empire voulut faire avec les propriétés communales une grande opération de crédit, c'était dans un moment de détresse, en 1813. L'État mit la main sur tous les biens communaux autres que ceux qui étaient affectés à un service public ou livrés à la jouissance indivise des habitants. Chaque commune devait recevoir, en fonds publics 5 p. 100, autant de francs de rente que les biens saisis lui rapportaient de francs de revenu. L'État eût profité de l'écart entre le taux de capitalisation du revenu des immeubles et le taux de capitalisation des rentes. On espérait vendre pour 373 millions de biens communaux et remettre à leur place aux communes 9 millions de rentes sur l'État. Cette opération eût équivalu pour l'État à un emprunt en 2 1/2 p. 100 au pair, dans un temps où le 5 p. 100 était au cours de 75. Les communes eussent souffert notablement de cet échange forcé ; car, au lieu d'un revenu immobilier susceptible d'une augmentation, elles n'eussent eu qu'une rente fixe. En définitive, c'était là une vraie confiscation, qui rencontra une vive opposition. Cette opération inique ne fut pas heureuse. On ne put aliéner que 58 millions de ces biens : c'est encore là une démonstration de cette vérité qu'il est impossible à un État de retirer une ressource immédiate un peu considérable de l'aliénation de propriétés immobilières.

Jetons maintenant un coup d'œil sur les aliénations de domaines qui ont été faites dans différents pays de l'Europe occidentale. En Espagne, en Italie, même en Allemagne, elles ont été fréquentes.

Les biens ainsi vendus provenaient, pour la plupart, en Espagne et en Italie, de la confiscation des propriétés du clergé. C'étaient, par conséquent, soit des immeubles urbains, soit des fermes, plus rarement de grands bois. Ces ventes eurent plus de succès que celles qui furent tentées sous la Révolution française. Les gouvernements qui les ordonnaient étaient mieux affermis. Les précédents justifiaient ou excusaient, aux yeux de l'opinion publique, des confiscations accompagnées, d'ordinaire, d'indemnités. Enfin ces ventes étaient faites avec prudence, s'échelonnant sur un grand nombre d'années. Généralement les estimations ont été dépassées par les adjudications.

En Espagne les biens du clergé furent confisqués en 1835 ; cette mesure fut ensuite rapportée, puis remise en vigueur sous Narvaez. Quelquefois la différence était énorme entre les mises à prix et les résultats des enchères. En 1855, les biens de l'Église estimés à 9,143,000 réaux (le réal vaut 26 centimes) furent adjugés à 17,851,000 ; les biens de l'État vendus en Espagne jusqu'à 1811 avaient été évalués à 133 millions de réaux; ils furent vendus 926 millions. Ces chiffres que nous empruntons au savant ouvrage de Rau prouvent assurément que l'administration était malhabile (1).

Dans des pays même où les administrateurs sont expérimentés les ventes de domaines ont quelquefois donné des résultats inespérés. C'est ainsi que, en Bavière, de 1826 à 1828 on vendit 2,350,000 florins des biens qui rapportaient 54,000 florins ; c'était le denier 43 et demi, c'est-à-dire 43 fois et demi le revenu. En Danemark, la vente des biens de l'État dans ces derniers temps a produit pour la plupart des domaines un capital qui représentait cent ou même deux cents fois le revenu net qu'en tirait l'administration.

Nous ne parlerons qu'en passant des aliénations de domaines faites en Autriche. De 1818 à 1851 on vendit dans ce pays 35,736,097 florins de biens dont la mise à prix était de 28,893.968 fl. L'État autrichien fit des combinaisons particulières pour aliéner ses domaines. Nous avons déjà cité le traité conclu par lui, en 1855, avec la Banque de Vienne, par lequel il était donné en gage à cette Banque, moyennant un prêt d'argent, une étendue de 150 milles (allemands) carrés (le mille allemand a 7 kilomètres et demi), avec mission pour la Banque de faire valoir ces biens et de les vendre peu à peu. Nous avons dit combien cette opération nous paraissait défectueuse. Quelques mois plus tôt, le 1er janvier 1855, le même gouvernement, en cédant à une compagnie française, moyennant 200 millions de francs, sa principale ligne de chemins de fer, comprenait dans la

(1) *Finanzwissenschaft*, édition de Wagner, t. I, p. 318.

même cession une étendue de 114,000 hectares de biens domaniaux. Toutes ces aliénations par grandes masses sont généralement de mauvaises affaires.

Nous avons emprunté les renseignements précédents au livre du docteur Rau ; cet ouvrage est antérieur à la grande expérience qui fut faite en Italie pour la vente des biens ecclésiastiques. Une publication du ministère des finances de ce pays (1) donne des informations précieuses sur cette série d'opérations qui vient à peine d'être terminée.

Du 26 octobre 1867 au 31 décembre 1876 le gouvernement italien a vendu pour 517,548,000 francs de biens ecclésiastiques (*beni immobili provenienti dall'Asse ecclesiastico*) ; la presque totalité de ces biens (502,638,000 francs) avait été aliénée à la suite d'enchères ; une quinzaine de millions de francs seulement représentaient le produit des ventes de gré à gré. En moyenne les mises à prix avaient été dépassées de plus de 29 p. 100.

Les ventes s'étaient faites par très petits lots ; ces lots étaient au nombre de 116,291, et le prix moyen d'adjudication de chacun d'eux ne s'élevait qu'à 4.350 francs. La superficie de tous ces biens aliénés était de 501,437 hectares, soit 4 hectares 46 ares par lot en moyenne ; le prix moyen de l'hectare ressortait à 985 francs ; mais, en réalité, le prix de l'hectare rural était notablement plus bas, car parmi tous ces immeubles il y en avait un assez grand nombre d'urbains.

Ce chiffre moyen de 985 francs par hectare, surtout si on le réduit en proportion des biens urbains vendus, paraît assez médiocre ; mais beaucoup de ces propriétés ecclésiastiques étaient situées dans le sud du royaume ou même en Sardaigne et en Sicile, c'est-à-dire dans des contrées où la terre a peu de valeur. Dans le nord et le centre les prix d'adjudication étaient assez satisfaisants. Les chiffres moyens extrêmes sont ceux de 5,455 francs par hectare dans le district de Naples, 6,140 dans celui de Trapani, 4,280 dans celui de Palerme, et, d'autre part, les prix de 345 francs par hectare dans le district de Sondrio et de 230 dans celui de Grosseto. L'on a soin de nous avertir que les lots vendus dans les trois premières provinces que nous avons citées comprenaient beaucoup de constructions urbaines. Dans les provinces du Nord et du Centre les chiffres varient en moyenne entre 1,500 et 3,000 francs par hectare.

L'aliénation de plus de 501,000 hectares de terres, valant 517 millions de francs, est un fait d'autant plus remarquable qu'il a suffi d'un petit nombre d'années pour l'accomplir. Ce qui l'explique,

(1) *Statistica finanziaria del* 1876, *prospetti e tavole grafiche*. Rome, 1877.

c'est précisément la grande proportion des biens urbains et le morcellement des lots. Voici comment se répartit le produit :

En 1867	il a été vendu	pour	57 millions de francs.
1868	—	162	—
1869	—	51	—
1870	—	40	—
1871	—	32	—
1872	—	49	—
1873	—	53	—
1874 } 1875 }	—	62	—
1876	—	11	—

Nous avons négligé les fractions inférieures à un million de francs. On voit que le produit moyen par année a été de 52 millions de francs. Un seul exercice, celui de 1868, s'est montré beaucoup plus productif. Il est probable que ces immeubles auraient été aliénés à un prix plus élevé, si l'on n'en avait pas jeté une quantité aussi considérable chaque année sur le marché. Cette offre énorme et incessante de maisons et de fermes devait déprécier dans une certaine mesure la valeur de la propriété en Italie. Mais l'État était pressé d'aliéner ces domaines pour pourvoir à ses besoins financiers et plus encore peut-être pour se délivrer des soucis et des charges de la gestion de ces biens.

Au 1er janvier 1877 la valeur des biens ecclésiastiques qui restaient dans les mains de l'État était estimée à 115 millions de francs. Si les ventes ont été depuis lors chaque année aussi considérables que dans les années précédentes, il ne doit plus rien rester à l'État de ce vaste domaine, qui aura produit environ 650 millions de francs.

En dehors des biens ecclésiastiques le gouvernement italien a aliéné une certaine étendue d'autres propriétés domaniales, faisant partie de l'*Antico Demanio*. De 1861 à 1876, il a été vendu de ce chef 42,706 lots, ayant produit plus de 282 millions. Ainsi, en définitive, le gouvernement italien depuis 1860 aura aliéné plus de 900 millions de francs de domaines. C'est la série la plus considérable d'opérations de ce genre que l'on ait vue depuis la Révolution française. Une grande partie des ventes de l'*Antico Demanio* ont été faites depuis 1865, avec le concours d'une société anonyme (*Società anonima per la vendita dei beni demaniali*). On ne nous dit pas quelle est la quantité des biens de l'*Antico Demanio* qui est encore aux mains de l'État (1).

(1) Les ventes faites avec le concours d'une société anonyme ont produit 205 millions et demi de francs, sur les 282 millions qu'avait rapportés à la fin de 1876 l'ancien domaine.

Le gouvernement italien a tiré en moyenne 80 millions de francs annuellement, dans la période 1867 à 1876, de la vente soit des biens ecclésiastiques, soit des anciens domaines. Ce fait peut être invoqué comme un argument contre la proposition que nous avons émise qu'il est impossible de tirer de l'aliénation de domaines une ressource immédiate considérable. Mais ce chiffre de 80 millions de francs n'est pas en lui-même très notable pour le budget d'un des grands États de l'Europe; une semblable somme serait d'un médiocre secours dans des temps de grande nécessité nationale et ne pourrait dispenser de recourir à un emprunt. Il faut, en outre, ne pas oublier que les biens ecclésiastiques, disséminés par petites fractions sur toute la surface du territoire, enchevêtrés souvent au milieu des propriétés particulières, comprenant beaucoup d'immeubles urbains, se prêtaient beaucoup mieux à une aliénation rapide qu'une vaste étendue de forêts domaniales, qui sont, d'ordinaire, compactes et dans des contrées peu peuplées.

Il résulte de cette longue étude que, au point de vue financier, la vente de domaines ne peut pas en général fournir de considérables ressources immédiates à un État. Néanmoins, quand un État, soit par des faits anciens, soit par des faits nouveaux, est en possession d'immeubles urbains ou d'exploitations rurales, autres que de grandes forêts, il a un avantage à les aliéner pour diminuer sa dette. En le faisant, il réalise un capital qui ne lui produisait souvent que 2 ou 3 p. 100 et qu'il peut employer à racheter des titres de sa dette qui lui coûtent 4, 5, 6 ou même quelquefois 7 p. 100 d'intérêts.

L'aliénation de cette catégorie de domaines ne présente aucun inconvénient économique. Quelques personnes ont prétendu, il est vrai, que l'État, même dans ce cas, faisait une mauvaise affaire, parce qu'il privait les générations futures de la plus-value presque certaine que ces domaines auraient acquise par le simple développement de la population et de l'industrie ou par la dépréciation de la monnaie. On a cité à l'appui de cette thèse un exemple qui ne manque pas de faire impression, c'est celui des biens des couvents qui furent vendus en Angleterre sous le règne d'Henri VIII, en 1542, pour la somme totale de 273,000 livres sterling, soit moins de 7 millions de francs, et qui à l'heure actuelle rapporteraient au moins 6 millions de livres sterling, soit 150 millions de francs par an, donnant en revenu 24 fois le prix de vente (1). Ce calcul n'est que spécieux ; l'argent sous Henri VIII valait plus qu'à l'heure actuelle, de sorte qu'avec le prix de vente l'État put se procurer des avantages

(1) Sinclair, *History of the Bristish Revenue*, d'après Rau, 4e édit., t. I, p. 127.

importants. En outre, si ces biens n'avaient pas été vendus, l'agriculture eût été moins florissante en Angleterre. Il y a un mot de Smith qui est très vrai pour les domaines autres que les forêts, c'est que cette branche des revenus de l'État, qui ne coûte rien en apparence aux citoyens, coûte en réalité beaucoup à la société.

L'objection de la plus-value qu'acquerraient les domaines autres que les forêts n'est donc fondée que s'il s'agit d'aliénations dont le produit doive tomber dans le budget ordinaire de l'État; elle perd, au contraire, sa portée quand le produit des ventes doit être employé au rachat de la dette.

Malheureusement l'expérience semble prouver que les grandes aliénations de domaines ne servent guère à améliorer les finances d'un État. Les biens nationaux dont la valeur était immense ont été gaspillés sans profit par notre première Révolution, ou plutôt lui ont causé un très grand détriment en étant l'occasion de l'émission des assignats. En Espagne on ne s'aperçoit pas que les ventes des biens du clergé aient rétabli le crédit public. En Italie même les biens ecclésiastiques, quoique le produit des ventes fût versé dans le budget ordinaire, n'ont pas préservé le Trésor des emprunts et des déficits. Il semble que cette ressource soit comme une aubaine ou de l'argent gagné au jeu, qui ait le triste privilège de pousser à la dissipation celui qui le recueille; en présence d'une recette qui coûte si peu d'efforts, on est porté à exagérer les dépenses et à diminuer ou à ne pas augmenter les impôts; on perd ainsi de vue que ce produit n'est qu'accidentel et temporaire et que sa disparition laissera un vide, difficile à combler, dans les budgets de l'avenir. La France sous la Restauration fit une heureuse exception à ce vice trop général : le produit des ventes de forêts fut régulièrement consacré, sous ce gouvernement, au rachat de la dette; mais il faut des hommes d'État particulièrement rigoureux pour résister à l'entraînement qu'exerce la perspective de revenus extraordinaires et passagers qui sont perçus sans efforts et qui n'excitent aucune récrimination.

Si la plupart des États vendent leurs domaines, on en cite quelques-uns qui en achètent, quelquefois même pour des sommes relativement considérables. C'est en Allemagne que nous rencontrons cette sorte de phénomène. En Wurtemberg, de 1838 à 1840, l'État acheta cinq grands biens équestres qui lui coûtèrent le premier 963,000 fr., le second 877,000 francs, le troisième 856,000 francs, le quatrième 374,000 francs, et le cinquième 201,000 francs, soit ensemble 3,271,000 francs ; il acquit en outre dans la même période des forêts pour une somme de 1,109,600 francs. Ainsi dans un temps aussi court un petit Etat comme le Wurtemberg avait employé près de

4 millions et demi de francs à l'achat de domaines. De 1833 à 1842 le même État avait acheté 28,870 arpents de bois, soit environ 9,000 hectares (l'arpent wurtembergeois vaut 31 ares et demi).

Un des États allemands qui ont le plus acheté de domaines dans ce siècle, c'est le grand-duché de Bade. En 1839, l'État y acquit, moyennant 484,000 francs, une étendue de 1,700 arpents badois ou près de 600 hectares (l'arpent badois vaut 36 ares). Chaque année, nous dit Wagner, le gouvernement fait dans ce pays des acquisitions de domaines : en 1845, il consacra à cet objet 1,213,000 francs, et 1,091,000 en 1846 ; en 1855 et en 1856, les achats de domaines dépassèrent de 2,260 arpents (environ 750 hectares) les aliénations. En 1861, le grand-duché acheta un domaine sur une île du Rhin près de Philippsbourg, moyennant 85,000 francs, pour arrondir un domaine existant antérieurement ; les autres acquisitions de ce genre pendant la même année s'élevèrent à 475,000 francs. Cette pratique a persisté, même jusqu'à ces derniers temps. En 1862, l'État badois acquit six domaines à un prix qui variait de 113 à 372 francs par arpent (de 330 à 1,100 francs par hectare), en tout 2,396 arpents (environ 800 hectares) pour la somme de 508,000 francs. Tous ces biens étaient des forêts ou des terrains susceptibles d'être mis en bois. En 1868, on vendit des parcelles dispersées pour 313,000 francs, soit 1,262 francs l'arpent (environ 3,500 francs l'hectare), et l'on acheta pour 673,000 francs de domaines au prix moyen de 423 francs l'arpent (environ 1,200 francs par hectare). Les sommes employées aux achats dépassaient donc de beaucoup celles qui provenaient des ventes, et il y avait encore un écart plus grand entre les étendues acquises et les étendues aliénées. Ainsi l'État badois consacre tous les ans à l'agrandissement de ses domaines une somme relativement importante, de 400,000 à 1,200,000 francs (1). Si la France voulait suivre cet exemple, il faudrait faire figurer au budget un crédit d'une dizaine de millions au moins par année. Il s'en faut que jusqu'ici l'on ait fait chez nous des sacrifices de ce genre. Nous avons vu que, à notre budget de 1879, figure seulement un chiffre de 200,000 francs pour l'acquisition de terrains en montagne ; c'est là une somme tout à fait dérisoire, et nous ne découvrons aucun autre crédit pour des acquisitions de domaines.

Si nous ne pouvons approuver le Wurtemberg quand il achète des biens équestres, c'est-à-dire des terres labourables et des prairies, il nous est difficile de critiquer l'État de Bade, quand il acquiert soit des forêts, soit surtout des terres incultes susceptibles d'être mises

(1) Voir pour tous ces détails l'édition de la *Finanzwissenschaft* de Rau, revue par Wagner, p. 330.

en forêts. Nous serions heureux que la France suivît cet exemple. Nous applaudirions à la formation par l'État d'un domaine forestier de 2 millions d'hectares, situé surtout dans les montagnes du centre et du midi de la France. Ce serait là une excellente opération économique; ce ne serait pas non plus, croyons-nous, une trop mauvaise opération financière; car, en employant tous les ans 2 ou 3 millions en achats de terrains montagneux et incultes, en dépensant une somme double en plantations, semis et constructions de routes, on aurait dans trois quarts de siècle un domaine qui pourrait produire 100 millions nets, peut-être même davantage. On aurait en outre amélioré les conditions climatériques du pays.

CHAPITRE VI

DU DOMAINE INDUSTRIEL ET DU DOMAINE FINANCIER DE L'ÉTAT.

Nature du domaine industriel des États. — Exploitation de mines, de salines et de hauts fourneaux par l'État prussien. — Règle générale pour le domaine industriel de l'État. — De la possession ou de l'acquisition des chemins de fer par l'État. — Le système anglo-saxon et le système continental européen pour les travaux publics. — Arguments pour et contre l'exploitation des chemins de fer par l'État. — Comparaison des résultats de l'exploitation des chemins de fer de l'État et de ceux des compagnies privées en Allemagne. — Participation des États dans les bénéfices des Banques nationales. — De la possession ou de l'acquisition de valeurs mobilières par quelques États.

De l'importance du domaine financier et industriel des villes. — Produits du domaine de la ville de Paris. — Grande probabilité d'accroissement des revenus de ce domaine.

Le domaine industriel des États et des villes tiendra dans les budgets de l'avenir une beaucoup plus grande place que dans les budgets du présent.

L'État a quelquefois un domaine industriel et même un domaine financier, par exemple des participations dans les banques ou même un portefeuille de valeurs mobilières. La Prusse est le plus frappant exemple de cette organisation.

Convient-il qu'un État conserve et exploite des mines, des salines, des fabriques de diverses natures et même des chemins de fer ? Doit-il en outre avoir des participations dans des banques et se créer une réserve de valeurs mobilières ? Ce sont là des questions intéressantes que nous ne pouvons passer sous silence.

Que l'État soit en général un mauvais industriel, cela est incontestable : il serait insensé de sa part de se faire filateur ou tisseur, même maître de forges. Cependant, différents exemples semblent prouver que l'État peut exercer sans trop de désavantages quelques industries simples, dont les procédés sont assez uniformes, qui se prêtent peu aux combinaisons variées, la fabrication des tabacs entre autres. La Régie des tabacs française est peut-être moins souple que les industries libres de l'étranger pour modifier ses types et étudier les goûts du public ; mais certains de ses produits sont assez appréciés. Il est deux autres industries, celle des postes et des télégraphes, qui semblent mieux exercées par les États que par les particuliers ou les grandes associations. Quelques personnes croient à tort qu'il en serait de même pour les chemins de fer.

Nous n'avons aucune tendance à appuyer les monopoles et à en

provoquer la création. Nous pensons, cependant, que le monopole de la fabrication d'une matière comme le tabac est le meilleur moyen de tirer de cette substance un produit fiscal considérable. Les Anglais, qui ont reculé devant ce monopole, ont recouru à une mesure tout aussi violente, celle de la prohibition absolue de la culture du tabac en Angleterre, ce qui prive le pays des bénéfices qu'il pourrait retirer de cette production. D'un autre côté, on a fait en France un grand abus d'autres monopoles, tels que ceux des allumettes et de la poudre.

Mais en nous demandant si l'État peut avoir un domaine industriel, nous ne voulons pas examiner en ce moment s'il convient qu'il crée certains monopoles pour assurer la perception de quelques impôts, nous recherchons seulement si l'État peut et doit pratiquer des industries qui sont laissées sous le régime de la libre concurrence et que les particuliers ou les associations restent libres d'exercer à côté de lui.

C'est surtout pour les mines et les salines que la question se pose : nous laissons pour le moment de côté les chemins de fer. Nous ne parlons pas, non plus, des fabriques d'armes que les États peuvent entretenir, non pas dans un dessein fiscal, mais dans un dessein militaire. L'expérience semble avoir démontré, cependant, que, même pour les fabriques d'armes, l'industrie privée est supérieure aux ateliers de l'État. L'usine Krupp en est la preuve. Quant aux simples manufactures modèles, elles n'ont que peu d'importance et on conçoit que les États les conservent. Il y a quelques objets d'art d'un tel prix que, dans la médiocrité presque universelle des fortunes modernes, les États seuls peuvent les acheter, peut-être même les produire. C'est ainsi que presque tous les gouvernements ont jugé à propos de se faire fabricants de porcelaines et imprimeurs ; ces établissements nationaux doivent être regardés comme des musées ou des écoles : ils ne sont pas justiciables de la science des finances, pas plus que les fermes modèles ou les écoles d'agriculture.

Quant à l'exploitation par l'État de mines ou de salines, c'est une question plus importante au point de vue financier. Quelques gouvernements tirent de cette source des recettes considérables. La Prusse, que nous avons déjà citée dans un précédent chapitre, en est le plus remarquable exemple. On a vu que les mines, les usines et les salines de l'État prussien étaient inscrits au budget de 1873 pour un produit de 29,958,548 thalers (112,343,555 francs), dont il faut défalquer les dépenses, soit 22,204,157 thalers 83,265 589 fr.) : il restait comme recette nette 7,754,391 thalers, ou 29,077,960 francs. D'après ces chiffres, le produit de ces mines, usines et salines est

beaucoup plus important en apparence qu'en réalité, grâce à l'écart entre le produit brut et le produit net. Les mêmes mines, usines et salines sont inscrits au budget de 1880-81 pour une recette brute de 79 millions de marks (99 millions de fr.); nous n'avons pas pour cette année le chiffre des frais d'exploitation. L'Autriche, plusieurs États allemands, l'Espagne, ont ou ont eu aussi des mines assez considérables. Quelques pays de l'Amérique du Sud, un surtout, le Pérou, possèdent des gisements de matières que la nature a accumulées dans un espace étroit de terrain, telles que le guano et le nitrate de soude, qui peuvent être la propriété de l'État et donner un revenu considérable.

Dans le cas de produits, comme le guano, qui ne sont pas l'œuvre de l'homme et où sa tâche consiste uniquement à les recueillir, qui ne sont pas, d'ailleurs, dispersés, mais au contraire concentrés sur un point déterminé d'où toute culture et toute industrie sont absentes, il est clair qu'il ne peut y avoir aucune espèce de doute sur le rôle de l'État. Il fait bien de se réserver ces richesses naturelles, d'en tirer la redevance la plus élevée possible, ce qui est le moyen d'en empêcher le gaspillage, et soit de les exploiter lui-même, soit plutôt de les affermer : car, en général, il vaut mieux pour l'État affermer une industrie monopolisée à une compagnie que de l'exercer lui-même. Un pays qui aurait le privilège de posséder des gisements exceptionnels, comme ceux de guano, commettrait une folie en ne conférant pas à l'État la propriété de ces richesses et en n'en faisant pas une source importante de revenus publics. Le cas est tout différent pour le nitrate de soude, qui est un produit dispersé sur une étendue beaucoup plus grande, qui se trouve souvent sur des propriétés particulières, au milieu d'autres exploitations ou d'autres cultures. L'État a certainement le droit de taxer cette denrée, il en a même le devoir, car il fait tourner au bénéfice de la communauté en général des profits qui sont sans proportion avec le travail et le mérite de l'exploitant. Mais l'exploitation directe par l'État ou par une compagnie fermière de l'État est bien moins justifiée pour le nitrate de soude que pour le guano : elle ne le serait que s'il était prouvé qu'il est impossible de percevoir autrement l'impôt.

Quittons ces exemples exceptionnels : revenons-en aux mines, aux hauts fourneaux, aux salines. Les écrivains allemands, Wagner entre autres, dans son édition de la *Finanzwissenchaft* de Rau, ont longuement traité cette question. Il paraît que, à l'heure actuelle, en Allemagne, l'opinion publique, celle même des hommes éclairés, est en général favorable à l'aliénation de cette catégorie de pro-

priétés de l'Etat (1). Sans entrer dans une discussion, soit économique, soit administrative, sur la propriété des mines ou des salines, qui est certainement une propriété d'une nature particulière, on peut dire que l'État n'a un intérêt considérable à la possession et à l'exploitation des houillères ou des salines que dans les siècles ignorants et dans les pays pauvres où les capitaux sont rares et où la science des procédés industriels est peu répandue. Dans des circonstances différentes l'État fait mieux de concéder la jouissance des mines ou des salines pour une période déterminée et de se réserver une redevance sur les produits nets ou bruts.

Quant aux hauts fourneaux, nous ne comprenons pas que certains États persistent à en posséder. La difficulté de les vendre à des prix élevés est sans doute l'excuse de la persistance de quelques gouvernements à pratiquer une industrie pour laquelle ils ne sont pas aptes. Bade a aliéné les siens : la Prusse en a vendu quelques-uns, notamment en 1870 un très grand en Silésie pour environ 5 millions de francs (1,306,000 thalers).

La possession de salines par l'État se rattache dans beaucoup de pays à l'impôt sur le sel, qui est quelquefois perçu sous la forme du monopole de la fabrication ou de la vente du sel. L'expérience a montré que l'impôt sur le sel peut facilement se percevoir sans que le monopole de la fabrication ou de la vente soit établi. Pour l'exploitation des salines, comme pour celle des mines, les particuliers ou les compagnies ont des avantages sur l'État.

Il est, cependant, des cas où l'État s'est trop pressé d'aliéner des salines, qu'il eût mieux fait, sans doute, d'affermer : en France, il a fait ainsi par trop de hâte plusieurs mauvaises affaires. Une loi de 1825 avait concédé au domaine public toutes les salines, notamment les mines de sel gemme, en décidant que l'État n'exploiterait pas lui-même, mais que ces salines seraient adjugées pour 99 ans aux concessionnaires qui les administreraient à titre de régie coïntéressée. Ce temps était beaucoup trop long. Une compagnie des salines de l'Est fut constituée dans ces circonstances : mais, en 1838, le bail fut résilié à condition que les dettes et les obligations de la compagnie seraient liquidées par elle et que l'État lui paierait 7 millions et demi. L'État redevint ainsi maître des salines le 1er avril 1841, et il les aliéna. Celle de Dieuze, comprenant une étendue de 19 kilomètres carrés de mines salifères, fut vendue 6 millions et demi : deux autres

(1) Peut-être la prédilection qu'ont les administrateurs et certains économistes allemands pour le socialisme d'État a-t-elle rendu quelque faveur dans ces derniers temps à l'exploitation par le gouvernement de ces propriétés encombrantes. (Note de la 3e édition.)

salines, celles de Vic et de Moyenvic, furent aliénées, l'une pour 466,000 francs, l'autre pour 235,000. On reproche à l'État d'avoir ainsi cédé pour 7 millions une propriété qui rapportait 1,600,000 francs et qui pouvait valoir 40 millions (1).

Nous ne savons si ces critiques sont très exactes ; mais nous devons distinguer la propriété par l'État et l'exploitation par l'État. Nous n'admettons pas que l'État exploite, ni même possède des hauts fourneaux : nous admettons, au contraire, que l'État possède des mines ou des salines à la condition qu'il les afferme.

La règle générale en ces questions, c'est qu'il ne faut pas compliquer inutilement les fonctions de l'État. Il a déjà tant à faire, il est si accablé de soins divers pour la défense nationale, la sécurité publique, la viabilité, l'instruction, la salubrité, etc., qu'il faut toujours hésiter à lui attribuer une nouvelle besogne ; sa vigilance ne saurait être inépuisable : il n'est pas toujours très clairvoyant pour le choix de ses agents : il y a des inconvénients à étendre sa responsabilité ; en outre, au point de vue politique et social, il est mauvais que l'État ait un nombre trop considérable d'agents ou de fonctionnaires ; il ne faut pas qu'un changement de gouvernement puisse être une source de fortune pour une grande quantité de citoyens : cette situation rendrait un pays révolutionnaire. Aussi l'État doit abandonner aux particuliers, non seulement toutes les industries auxquelles ils sont plus aptes que lui, mais même toutes celles pour lesquelles il n'est pas de toute évidence qu'il a une compétence exceptionnelle, une vocation, une sorte de mission particulière. C'est pour cette raison que nous avons admis que l État conservât ou même agrandît son domaine forestier, et que nous refusons, au contraire, d'admettre qu'il possède des hauts fourneaux et qu'il exploite des mines ou des salines.

Devons-nous appliquer la même règle pour les chemins de fer ? C'est là un genre tout spécial de propriété, puisqu'il ne peut naître qu'après l'exercice du droit d'expropriation que confère la puissance publique. On sait à quelles récriminations donne naissance presque en tout pays le régime des chemins de fer. Cette industrie a ceci de particulier qu'elle a toutes les autres pour clientes, si bien qu'il est inévitable que toutes les autres se plaignent d'elle. Non seulement, en France, en Allemagne, aux États-Unis, mais aussi en Angleterre, le public a des griefs contre les compagnies : ces griefs n'ont pas partout le même degré d'universalité ou d'aigreur, ni surtout de légitimité ; mais enfin il n'est point de pays où on ne les rencontre.

(1) Voir Boiteau, *Fortunes et finances de la France*, t. I, p. 364.

Aussi beaucoup d'esprits ont-ils pensé que les chemins de fer devaient faire partie du domaine de l'État. C'est là une opinion qui se soutient par beaucoup d'arguments et notamment par l'exemple de certaines contrées. Que les chemins de fer doivent faire partie du domaine de l'État, qu'ils doivent être une source de revenus pour l'État, c'est une théorie que nous ne combattrons pas : en France dans soixante-dix ans l'État sera plein propriétaire de toutes les lignes, dont il est actuellement nu propriétaire. Mais doit-il exploiter lui-même ou affermer ces lignes ? C'est là une autre question.

Plusieurs écrivains allemands, M. Wagner notamment, dans son édition de la *Finanzwissenschaft* de Rau, se sont livrés sur ce sujet à des études étendues. Wagner n'a pas consacré moins de cent trente pages à l'examen du rôle de l'État dans les travaux publics et de la gestion financière des voies de communication perfectionnées, les chemins de fer et les canaux.

Nous n'avons pas l'intention de le suivre dans ces développements. Il y a en matière de travaux publics deux systèmes, l'un que l'on pourrait appeler anglo-saxon et l'autre continental-européen. Le premier abandonne presque tout à l'initiative privée : les chemins de fer, les canaux, les télégraphes, les docks, les routes elles-mêmes : dans ces derniers temps il y a eu en Angleterre quelque réaction contre cette pratique : les télégraphes ont été rachetés, la plupart des routes à péage le sont aussi. Les États-Unis eux-mêmes examinent s'il ne serait pas opportun d'entreprendre un grand réseau de chemins de fer, qui ferait concurrence aux lignes privées, qui serait exploité à prix coûtant, c'est-à-dire de manière à payer seulement l'intérêt normal du capital engagé et qui coûterait environ un milliard (1). Le second système, que nous appelons continental-européen, consiste, au contraire, à faire faire la plupart de ces travaux par l'État ou bien avec ses subventions, sa garantie pour le payement des intérêts, et en lui réservant la pleine propriété de tous ces travaux au bout d'un temps déterminé. Nous n'avons pas ici à comparer les avantages et les inconvénients de ces deux systèmes : cela nous entraînerait trop loin : un point, toutefois, nous semble hors de contestation, c'est qu'il faut louer la prudence des États qui n'accordent que des concessions temporaires, des baux emphythéotiques : ils augmentent ainsi considérablement le patrimoine public des siècles à venir ; il préparent aux générations prochaines des ressources qui permettront de simplifier leur système d'impôts, de supprimer peut-être un jour la plupart des contributions indirectes, ne conservant que les impôts directs,

(1) Voir sur ce projet une série d'article dans l'*Économiste français*, des 13 et 27 mars et 10 avril 1875.

quelques droits d'enregistrement et les produits de leur domaine agrandi.

Nous avons dans un précédent chapitre de cet ouvrage (pages 25 et 26) donné la nomenclature des États qui sont dès à présent en possession d'un réseau de chemins de fer. On a vu qu'en Suède, en Norwège, en Danemark, en Hollande, en Belgique, en Allemagne, en Autriche-Hongrie, une grande partie des voies ferrées appartiennent à l'État. L'Italie a racheté une partie de son réseau ferré et la France, mal inspirée, selon nous, s'est mise à faire de même.

Convient-il que l'État tire un revenu net de ce genre de propriétés ou qu'il se contente de produits bruts qui ne fassent que couvrir les frais d'exploitation ? La réponse sur ce point ne peut être douteuse : si nous admettons la gratuité de l'usage des routes, parce que les péages sur cette catégorie de voies de communication sont d'un recouvrement difficile et vexatoire pour les habitants, il nous semble, au contraire, juste et utile que l'État retire une certaine rémunération des chemins de fer qu'il a construits ou qui sont rentrés dans son domaine à l'expiration de concessions temporaires. Pourvu que cette rémunération ne soit pas excessive, qu'elle représente seulement l'intérêt normal du capital engagé, qu'elle n'entrave pas la circulation, c'est une des sources les plus naturelles et les plus innocentes du revenu de l'État. Il n'est pas besoin de personnel nombreux pour la percevoir, elle n'entraîne aucune formalité gênante. Il est certain que, quand les chemins de fer français seront devenus la propriété de l'État, le gouvernement agira avec intelligence si, tout en diminuant les tarifs et en donnant plus de facilités de transport, il tire de l'usage de ces lignes un revenu net important, qui équivaille, par exemple, à la moitié ou aux deux tiers de ce que les lignes produisaient aux compagnies elles-mêmes. Ce que nous avons dit des chemins de fer, nous pouvons le dire aussi des canaux : il nous paraît que l'État agit très légitimement en demandant quelque ressource à cette partie de son domaine. Il est si difficile d'établir un bon système d'impôts qu'un État se montrerait prodigue ou déraisonnable en renonçant aux revenus que les voies de communication perfectionnées qui lui appartiennent pourraient fournir avec des tarifs modérés. Nous ne parlons pas ici, bien entendu, des routes ordinaires pour l'usage gratuit desquels il existe des raisons que nous avons données plus haut (1), non plus que des simples rivières dont l'usage gratuit peut être regardé comme étant de droit naturel.

C'est une question de savoir si l'exploitation des voies de commu-

(1) Nous reviendrons sur cette question dans un chapitre suivant sur les taxes spéciales et les taxes générales.

nication domaniales doit être faite directement par l'État. Personne ne conteste, au contraire, que la poste aux lettres doive être un service public. On croit l'État plus impartial, plus régulier, plus scrupuleux même qu'une compagnie pour l'organisation d'un service aussi essentiel. La poste est, d'ailleurs, une organisation assez simple : quelques règles uniformes, bien appliquées, sévèrement contrôlées, suffisent pour qu'elle fonctionne à la satisfaction générale. Pour les télégraphes on est arrivé généralement à la même conclusion quoiqu'il se rencontre encore des partisans de l'organisation de la télégraphie par des compagnies privées, ce qui est le cas pour la télégraphie sous-marine.

Les opinions sont plus divergentes pour les chemins de fer. On fait remarquer que dans le cas où des voies ferrées ne peuvent être établies qu'à l'aide de subventions ou de garanties d'intérêts que l'on suppose devoir être effectives, il est plus simple que l'État se charge lui-même de la construction. En le faisant, il a plus de chances de bénéfices. On fait valoir aussi les plaintes des commerçants dans les contrées où le régime des chemins de fer est morcelé et où les compagnies sont très nombreuses : les récriminations étaient vives en Allemagne, par exemple, d'après M. Wagner, contre les modes compliqués d'exploitation des soixante-dix compagnies, qui ont toutes différents tarifs, différents délais, différentes natures de voitures et différents règlements : c'est, dit-on, une Babel. L'État seul peut introduire une exploitation uniforme et rationnelle, telle que celle qui a été essayée récemment en Alsace-Lorraine. Tels sont les arguments économiques invoqués (nous ne parlons pas des arguments militaires), soit pour la construction directe des chemins de fer par l'État, soit pour l'exploitation par lui-même des lignes qui lui appartiennent, soit pour le rachat des lignes qui ne lui appartiennent pas.

Il y a beaucoup d'arguments et de très solides contre cette opinion. La diversité même du régime des lignes, qui peut avoir des inconvénients, n'est pas non plus sans avantages : elle peut susciter bien des progrès et des améliorations de détail que l'uniformité ne produirait pas. Sans croire que la concurrence absolue soit possible en matière de chemins de fer, le nombre des lignes dans une même direction ne pouvant pas pratiquement être indéfini et les compagnies existantes ayant toujours un intérêt évident à se concerter pour les tarifs, il est probable que la routine sera moindre là où il existe dix ou quinze compagnies que dans un pays où il n'y en a qu'une seule.

En dehors même de ce point de vue, il a deux considérations qui ne sont, il est vrai, ni financières ni économiques, mais politiques et sociales, et qui nous paraissent devoir faire repousser le système de

l'exploitation directe de la totalité des chemins de fer d'un pays par l'État. Il ne faut pas charger l'État de trop de responsabilité : il ne faut pas non plus accroître d'une manière indéfinie le nombre de ses employés. Il ne serait pas bon que l'État fût en butte à des récriminations ou à des obsessions incessantes pour le taux des tarifs ou l'organisation des trains : ce serait augmenter inutilement le nombre de mécontents et d'adversaires qui, dans un pays où l'administration est très centralisée, sont l'un des grands obstacles à la stabilité des gouvernements : ce serait, d'un autre côté, donner aux hommes qui sont au pouvoir de puissants moyens de corruption. Quant à ajouter à la légion des fonctionnaires de l'État en France plusieurs centaines de mille individus (1), ce serait aussi là une imprudence. Il est mauvais que dans un pays un trop grand nombre d'existences dépendent uniquement des gouvernants ou de leurs subordonnés.

C'est surtout par ces raisons politiques et sociales que nous repoussons l'exploitation directe des chemins de fer par l'État. On pourrait ajouter encore que le service des chemins de fer est loin d'être un service aussi simple que celui des postes et du télégraphe, et que pour tous les services publics où il y a une grande complication, les particuliers ou les compagnies doivent être préférés à l'État. Nous sommes donc, quant à nous, partisan du système qui consiste à affermer les lignes à des compagnies privées en réservant à l'État une participation dans les bénéfices. Ces concessions devraient naturellement avoir pour base un cahier des charges très précis et très détaillé.

Sous le rapport de la construction des lignes, il est assez difficile de dire qui est le plus économe de l'État ou des compagnies. Il y a tant d'éléments divers et variables dans le coût d'établissement d'une voie ferrée qu'on peut malaisément comparer entre elles deux lignes différentes. On a remarqué, toutefois, qu'en Prusse les prix moyens de construction des lignes exécutées par l'État et des lignes exécutées par les compagnies étaient sensiblement les mêmes ; les lignes de l'État revenant en moyenne à 551,970 thalers par mille allemand (environ 276,000 francs (2) par kilomètre), et celles des compagnies à 552,905 thalers. La différence est insignifiante et l'on n'en saurait tirer aucune induction en faveur de l'un ou de l'autre système. En Russie on s'est plaint du coût énorme de construction des lignes privées ; au contraire on a beaucoup vanté l'économie des travaux de

(1) Le nombre des employés des grandes compagnies de chemins de fer dans le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande doit dépasser 300,000, car il était, en 1875, de 274,535. (Voir l'*Économiste français* du 19 juin 1875.)

(2) Rau, édition de Wagner, t. I, p. 519. Le *meile* ou mille allemand équivaut à 7 kilomètres 532 mètres.

voies ferrées exécutées directement par l'État dans le sud de l'empire.

Si nous examinons les faits en ce qui concerne l'exploitation, nous voyons qu'en Allemagne on a attribué aux chemins de fer de l'État l'initiative de certaines réformes telles que l'introduction de voitures de quatrième classe pour les voyageurs. Cette innovation fut due aux chemins de fer de l'État et passa ensuite, par une sorte de contrainte administrative, dans l'économie des chemins de fer particuliers. Reste à savoir, cependant, ci c'était là un progrès, les Anglais réduisant le nombre des classes au lieu de l'augmenter. On dit aussi que l'État, sous la pression des députés, est plus porté que les compagnies à la réduction des tarifs. Cette tendance est bonne en soi, mais elle devient dangereuse en augmentant outre mesure les dépenses et réduisant les recettes des chemins de fer d'État. On cite encore, pour soutenir le système de l'exploitation directe par l'État, l'essai de réforme qui fut fait en Belgique, il y a quelques années, pour les tarifs de transport des voyageurs ; le prix kilométrique diminuait en proportion de l'étendue de la distance parcourue. On peut alléguer aussi le système alsacien-lorrain pour le transport des marchandises, système très loué en France dans les documents parlementaires de ces dernières années.

Il semble, d'un autre côté, que les frais d'exploitation relativement au produit brut soient plus considérables pour les lignes de l'État que pour celles des compagnies. Ainsi en 1869, en Prusse, la moyenne des frais était de 46,7 p. 100 du revenu brut pour les lignes appartenant à l'État et exploitées par lui, de 42,6 p. 100 pour les lignes appartenant à des compagnies, mais administrées par l'État (*unter Staatsverwaltung stehende Privatbahnen*), enfin 42 p. 100 pour les lignes des compagnies privées s'administrant elles-mêmes (*selbstverwaltende Privatbahnen*). L'exemple des chemins de fer de l'Alsace-Lorraine cité par l'*Économiste français* (numéro du 12 décembre 1874) montre qu'un revenu kilométrique très considérable peut être facilement absorbé par les frais d'exploitation et ne laisser aucune rémunération pour le capital engagé quand la ligne appartient à l'État, et que celui-ci n'agit pas avec beaucoup de rigueur pour fixer le nombre et les traitements des employés ainsi que pour surveiller les réparations ou les améliorations. Si toutes les lignes de chemins de fer étaient exploitées directement par l'État, il serait à craindre que le revenu net disparût presque en entier, comme pour les chemins de fer de l'Alsace-Lorraine : en 1873, ceux-ci ont fourni, pour 847 kilomètres exploités, une recette brute de 40,256 francs par kilomètre, ce qui est un produit considérable; mais les dépenses ont atteint 35,688 francs par kilomètre, ce qui est exorbitant et ne

laisse que 4,568 francs de recettes nettes. Sur ces chemins de fer, la proportion des frais d'exploitation à la recette brute est donc de près de 90 p. 100, tandis que sur les lignes françaises analogues elle flotte entre 50 et 60 p. 100. Une partie de cet écart vient sans doute du tarif plus modéré qui est adopté en Alsace-Lorraine; mais une des causes aussi de ce faible produit net, c'est le nombre exubérant des employés que l'État entretient sur les lignes impériales de l'Alsace. D'après un article paru dans le *Moniteur des Intérêts matériels* (journal belge) en février 1878, l'exploitation sur les lignes privées belges aurait coûté, en 1876, 58,67 p. 100 de la recette brute, tandis que sur les chemins de fer de l'État le prélèvement pour les frais d'exploitation se serait élevé à 63 p. 100 de la recette brute dans le même exercice (1).

D'après deux tableaux que nous extrayons d'un article de M. Maurice Block (*Économiste français* du 15 avril 1876), les frais d'exploitation des chemins de fer de l'État seraient toujours supérieurs en Allemagne aux frais d'exploitation des lignes qu'exploitaient les compagnies privées. Voici ces deux tableaux :

(1) Une étude plus attentive et une expérience plus longue nous a convaincu que l'exploitation des chemins de fer par l'État est un mauvais et coûteux régime surtout dans un pays démocratique où les ministères sont généralement faibles, changeants, et le personnel administratif instable. Il est rare que les finances de l'État n'en souffrent pas. L'établissement et le contrôle du budget en deviennent beaucoup plus difficiles. Les influences électorales se joignant à la médiocre capacité de l'État dans les affaires commerciales, les finances s'en trouvent singulièrement grevées. On s'est aperçu de ce vice en Belgique dans ces dernières années. (*Note de la 3me édition.*)

TABLEAU.

ANNÉES.	RECETTE TOTALE en millions de marks (1).	RECETTE kilométrique. Marks.	FRAIS d'exploitation en tant pour cent des recettes.	INTÉRÊT des capitaux d'établissement.
		1. *Chemins de fer des États.*		
1867	141.6	27.920	50.7	6.4
1868	153.7	27.027	51.7	5.9
1869	161.6	28.018	50.6	5.9
1870	171.8	27.917	50.7	5.8
1871	205.4	32.128	50.6	6.7
1872	217.4	32.035	57.3	5.9
1873	241.4	33.732	61.8	5.4
		2. *Chemins privés exploités par les États.*		
1867	54.1	32.822	42.4	8.2
1868	66.1	36.239	42.4	8.3
1869	68.8	37.218	43.2	8.1
1870	72.5	37.813	44.5	7.6
1871	83.3	41.423	46.7	8.9
1872	88.8	42.879	52.0	7.2
1873	101.7	47.211	57.8	6 3
		3. *Chemins privés exploités par les Compagnies.*		
1867	130.1	29.609	47.7	7.5
1868	135.5	30.183	46.1	7.5
1869	142.9	30.468	45.4	7.6
1870	157.0	30.921	45.1	7.7
1871	184.7	34.909	45.3	9.4
1872	200.5	34.002	52.1	8.1
1873	217.9	34.559	57.8	6.8
		4. *Totaux et moyennes pour toutes les lignes de chemins de fer.*		
1867	326.0	29.318	48.1	7.1
1868	355.3	29 611	48.2	6.8
1869	373.4	30.334	47.2	6.9
1870	401.3	30 530	47.3	6.8
1871	471.5	34.513	47.8	7.9
1872	506.8	34.314	54.3	6.9
1873	561.1	35.927	59.5	6.0

(1) Le mark vaut 1 fr. 25.

M. Maurice Block remarque que dans la colonne des frais d'exploitation certaines dépenses n'ont pas été comprises. Si l'on ajoute en outre les chemins de fer omis pour n'avoir été livrés à l'exploitation qu'après 1867, on trouve que les capitaux emplōyés à la construction des chemins de fer ont rapporté l'intérêt indiqué au tableau suivant :

ANNÉES.	CHEMINS de l'État prussien	ENSEMBLE des chemins des États.	CHEMINS privés exploités par les États.	CHEMINS privés exploités par les Compagnies.	ENSEMBLE des chemins.
1867.....	5.7	5.4	6.5	6.1	5.8
1868.....	5.1	5.2	6.4	5.9	5.7
1869.....	5.5	5.1	6.3	5.8	5.6
1870.....	6.1	5.2	5.9	5.7	5.5
1871.....	6.4	6.0	6.1	6.0	6.3
1872.....	5.4	4.5	5.4	5.7	5.4
1873...	4.3	3 8	4.5	4.3	4 1

Nous n'avons pas eu dans ce chapitre l'intention de traiter, même en passant, une question aussi compliquée que celle du régime des chemins de fer. Écrivant un livre sur la science des finances, il nous a paru impossible de ne pas donner un aperçu des ressources grandissantes que les États modernes pourront tirer un jour de leur propre domaine. Les chemins de fer et les canaux eux-mêmes sont des capitaux dont les États ayant de lourdes charges ne doivent pas laisser au public la jouissance gratuite. La plupart des impôts ont tant d'inconvénients qu'un État qui a le bonheur d'avoir des lignes ferrées ou des canaux, alors même que le capital de construction en est amorti, ne doit pas renoncer à en tirer des revenus par des tarifs modérés. C'est en partie par ce développement graduel du domaine de l'État que l'on parviendra à réduire un jour les droits sur les actes et sur les mutations, et à restreindre le nombre des taxes sur les denrées, qui exigent des contribuables tant de formalités et qui grèvent parfois lourdement les classes laborieuses. Si les 450 ou 500 millions de francs qui sont payés chaque année aux actionnaires et aux obligataires des grandes compagnies profitaient à l'État, cette somme équivaudrait presque au produit net de la moitié du droit d'enregistrement et de la totalité des droits sur le vin, sur le sel, sur les allumettes, sur le papier, sur les huiles. Ajoutons que ce chiffre de 500 millions de francs de revenu net pourrait très bien tomber dans les caisses de l'État quand les chemins de fer lui feront retour en toute propriété, alors même que les tarifs seraient notablement diminués et que plus de facilités seraient accordées aux voyageurs : car le réseau sera triple ou quadruple alors de ce qu'il est aujourd'hui et la circulation des marchandises et des voyageurs pour chaque kilomètre aura, sans doute, considérablement augmenté.

Nous n'avons pas encore parcouru complètement le domaine pos-

sible de l'État. Dans certains pays, l'État a un domaine financier à côté de son domaine industriel, par exemple un intérêt dans les banques ou bien encore le revenu des valeurs mobilières. L'État sort de ses attributions quand il se met à faire la banque, de même que lorsqu'il fait le commerce. En général, les gouvernements de l'Europe ont abusé des banques d'État pour se faire prêter des sommes considérables à intérêt réduit. Nous consacrons un chapitre du deuxième volume de cet ouvrage à l'étude du cours forcé : il serait inutile d'anticiper sur ce sujet. Nous ne discuterons pas non plus la question controversée de la liberté des banques d'émission. Tout ce que nous devons dire en ce moment, c'est qu'un État qui concède à une compagnie privilégiée le monopole de l'émission des billets au porteur et à vue fait un acte légitime et raisonnable en stipulant à son profit une part dans les bénéfices de cette banque au delà de l'intérêt normal des capitaux engagés. En se réservant le quart ou même la moitié du bénéfice au delà de 6 p. 100, l'État ne grève en rien le pays, il empêche seulement les bénéfices de la banque privilégiée d'être excessifs. Sans cette réserve le monopole des banques d'émission enrichit démesurément et presque sans risque une compagnie particulière qui doit à l'État sa prospérité et qui ne lui en paie pas le prix. Si l'État français s'était réservé, lors de son traité avec la Banque de France pour la prorogation du privilège de cette Banque, une part de 50 p. 100 dans les bénéfices au delà de 6 p. 100 du capital, il aurait perçu dans certaines années une recette nette qui aurait varié entre 10 et 60 millions de francs et qui n'aurait rien coûté aux contribuables en général : les bénéfices énormes des actionnaires auraient seulement été moindres, tout en restant considérables (1). Or, comme la raison de ces bénéfices était le privilège accordé par l'État, ils n'auraient pu se plaindre que l'État vînt en partage avec eux. En 1897 si l'on renouvelle le privilège, qui expirera alors, de la Banque de France, on commettrait une faute impardonnable en ne stipulant pas pour l'État une participation de ce genre. Une autre méthode plus indirecte et moins avantageuse à l'État de prendre une part des bénéfices d'une banque privilégiée, c'est de se réserver la totalité des produits nets provenant de l'escompte au

(1) Dans plusieurs exercices depuis 1871 le dividende des actions de la Banque de France a dépassé 20 ou même 30 p. 100, notamment : 27 p. 100 en 1871, 32 p. 100 en 1872, 36 p. 100 en 1873, 29.38 p. 100 en 1874, 20.68 p. 100 en 1875, 25 p. 100 en 1881, probablement autant en 1882. Pendant toute cette période jamais le dividende n'est tombé au-dessous de 9 p. 100. Une participation de moitié dans les bénéfices au-delà de 6 p. 100 eût produit à l'État environ 16 millions en 1882, autant en 1881, 11 millions en 1875, 18 millions en 1871, 23 millions en 1874, 41 millions en 1872, et jusqu'à 57 millions en 1873 ; ensemble 184 millions de fr.

delà d'un certain taux, de 5 ou de 6 p. 100 par exemple. Cette mesure ne rapporte pas beaucoup à l'État, mais elle est surtout préventive et elle empêche les banques privilégiées d'élever trop facilement le taux de l'escompte. Quelquefois les États, au lieu de participation dans les bénéfices, se font avancer gratuitement par la Banque nationale des sommes assez considérables, c'est ainsi que la Banque de France inscrit dans ses bilans une somme de 99 millions de francs prêtés à l'État sans intérêts. C'est là un procédé beaucoup moins franc que la participation aux bénéfices et moins avantageux pour le trésor.

L'État prussien est un des fondateurs de la Banque de Prusse, qui s'est récemment transformée en Banque de l'Empire. Il avait une certaine somme de capitaux dans cette entreprise : voici comment les bénéfices nets étaient distribués : l'État percevait, à titre d'intérêt, 3 1/2 p. 100 sur sa mise, les autres actionnaires 4 1/2 : le surplus était divisé par moitié entre les actionnaires et l'État. Le revenu que celui-ci a retiré de cette association a varié : de 1858 à 1861, en moyenne par année, 3,424,000 francs (913,000 thalers); de 1862 à 1865, annuellement en moyenne 5,085,000 francs (1,356.000 thalers); de 1866 à 1869, en moyenne 6,400,000 francs par an (1,601,000 thalers); en 1871, à cause de la guerre, le produit a été un peu amoindri. Ç'a été là pour l'État une branche de ressources de quelque importance. Le budget de l'Empire d'Allemagne pour l'année 1881-82 porte en recette une somme de 1,880,000 francs (1,506,000 marcks), provenant de la participation aux bénéfices de la banque de l'Empire. L'État de Bade s'est attribué un cinquième du revenu de la Banque après distribution de 5 p. 100 aux actionnaires.

L'État belge s'est réservé d'abord un sixième du revenu net de la Banque privilégiée de Belgique au delà de 6 p. 100 du capital social. Depuis 1873 l'association de l'État avec la Banque Nationale de Belgique est devenue beaucoup plus étroite; l'État a droit aux bénéfices ci-après : 1° un quart des bénéfices excédant 6 p. 100 du capital des actionnaires; 2° l'excédent de l'intérêt perçu par la Banque au delà de 6 p. 100 sur ses opérations; 3° une bonification de 1/4 p. 100 par semestre sur l'excédent de la circulation moyenne des billets au delà de 275 millions de francs; 4° le produit du placement des fonds disponibles du Trésor, excédant les besoins du service. L'ensemble de ces droits a rapporté au trésor belge : 3,990,000 fr. en 1873, 2,303.000 en 1874, 2,100,000 en 1875, 1,881,000 en 1876, 1,915,000 en 1877, 1,996,000 en 1878 et 1,413,000 en 1879. Le produit est naturellement très variable suivant les variations du taux de l'escompte et du montant du portefeuille.

Les États peuvent avoir aussi des valeurs mobilières : tel est le cas

de l'empire d'Allemagne qui a employé une partie de l'indemnité de guerre française en achats de titres divers. C'est là une forme perfectionnée du trésor de guerre qui était jadis accumulé par les États belliqueux et prévoyants. Dans le second volume de cet ouvrage nous étudions cette intéressante question, et nous donnons les raisons qui peuvent justifier dans certains cas ce mode nouveau de thésaurisation. Il faut remarquer, cependant, dès maintenant, que le gouvernement prussien a été accusé d'avoir gaspillé en placements aventureux une forte partie de l'indemnité de guerre qu'il a conservée pour le fonds des invalides.

Ce ne sont pas seulement les États qui pourront tirer un jour des ressources importantes de leur propre domaine et diminuer ainsi le poids des impôts proprement dits; en France les départements seront dans le même cas, quand les lignes de chemins de fer d'intérêt local qu'ils concèdent leur feront retour à l'expiration de la durée de la concession. Mais ce sont surtout les villes qui pourraient se procurer des ressources abondantes par une bonne exploitation de leur domaine. Il y a deux services, celui de l'éclairage et celui des eaux, qu'elles peuvent facilement, sans grands inconvénients pour le public, constituer en monopoles et affermer à des compagnies pour une période d'années limitée. Quand, par exemple, la concession de la Compagnie parisienne d'éclairage et de chauffage par le gaz sera venue à terme et que tout le capital de cette société aura été amorti, si les dividendes et les intérêts actuellement distribués aux actionnaires et aux obligataires de cette compagnie tombaient dans les caisses de la ville de Paris, ce serait pour elle une ressource de 30 à 35 millions de francs environ : disons que déjà par le partage des bénéfices au delà du chiffre de 12,400,000 francs de recettes nettes, la Ville perçoit environ 14 à 15 millions de francs (1). La Ville gagnera également quelques millions quand la concession à la Compagnie des eaux sera expirée. La compagnie des *Omnibus* partage avec elle ses bénéfices au delà de 70 fr. par action, et il se pourrait que la Ville recueillit prochainement de ce fait une recette annuelle de 1 ou 2 millions de francs. On stipule avec raison une participation de ce genre aux bénéfices dans les projets de convention pour le chemin de fer métropolitain. Les villes, d'ailleurs, retirent des ressources considérables d'autres parties de leur domaine, telles que les halles et les marchés.

(1) Le perfectionnement de l'éclairage par l'électricité ne nous semble pas de nature à diminuer les profits qu'une ville peut retirer de l'éclairage public; la ville pourrait traiter avec les compagnies d'électricité qui se servent de la voie publique comme avec les compagnies de gaz.

Dans le budget actuel de la ville de Paris les produits du domaine tiennent déjà une place considérable. Si nous nous reportons au budget de 1882, nous constatons que sur un chiffre de 246 millions en chiffres ronds de recettes ordinaires, le domaine, sous ses formes variées, figure pour 52 millions environ. Il est vrai que quelques-unes de ces recettes, afférant au domaine municipal, comprennent des taxes déguisées; mais celles-ci ne sont pas bien importantes. Voici, d'ailleurs, l'énumération des produits qui forment ce chiffre de 52 millions : recettes des halles et marchés, 7,253,000 francs; poids public, 175,000 francs; abattoirs, 3,130,000 francs; entrepôts, 2,530,000 francs; produits de diverses propriétés communales, 1,316,000 francs; concessions de terrains dans les cimetières, 2,083,000 francs; locations sur la voix publique et dans les promenades, 1, 149,000 francs; droits de voirie, 1,000,000 francs; ventes de matériaux et cession de parties de terrains retranchées de la voie publique, 181,000 francs; contributions des particuliers et des administrations pour travaux publics et pour l'éclairage, 8,701,000 francs; redevance payée par la Compagnie du gaz 12,400,000 francs (ce chiffre est celui du budget de prévision et il est de 2 ou 3 millions inférieur à la réalité); établissements hydrauliques, redevances et produits de divers immeubles en dépendant, 11,387,000 francs; exploitation des voiries, vidanges, égouts, 1,310,000 francs. La participation aux bénéfices de la Compagnie des *Omnibus* n'est pas comprise dans ces chiffres, elle produira en 1882 une somme qui, vraisemblablement, sera de quelques centaines de mille francs.

Ainsi, dès maintenant, le produit du domaine immobilier et surtout industriel de la ville de Paris monte à 52 millions : il s'accroît chaque année. Quand la concession de la Compagnie du gaz sera expirée, ainsi que celle de la Compagnie des eaux, c'est-à-dire dans vingt-trois ans pour la Compagnie du gaz (1), et dans une durée un peu plus longue pour la Compagnie des eaux, la ville de Paris pourra tirer 100 millions de francs de son domaine. Quand, de plus, vers le milieu du vingtième siècle, tous les emprunts actuellement contractés auront été amortis, la Ville pourra peut-être suffire à toutes ses dépenses avec les recettes de son domaine foncier et surtout industriel, en y ajoutant des produits d'impôts directs modérés.

Si nous mettons ces faits en lumière, ce n'est pas que nous aimions le moins du monde les monopoles. Nous les condamnons et

(1) Au moment où nous écrivons il est question de remanier le traité conclu avec la Compagnie du gaz, de manière à obtenir une diminution immédiate du prix de cet article; comme compensation on accorderait à la Compagnie une prolongation de sa concession qui expire normalement en 1905.

les combattons en général. Nous considérons seulement que le domaine de l'État et le domaine des villes sont susceptibles de très grandes augmentations, qu'ils seront appelés l'un et l'autre dans l'avenir à fournir une assez notable partie des recettes des villes ou des États. Ils permettront de simplifier le régime fiscal et de supprimer les contributions sur les denrées utiles et de consommation générale.

Le lecteur a vu comment les domaines avaient diminué d'une manière constante depuis le moyen âge : actuellement ils sont sur le point de se reconstituer sous une autre forme. Le domaine foncier de l'État ne diminuera probablement pas en France : il devra plutôt s'accroître par l'extension des forêts. Quant au domaine industriel, celui des chemins de fer et des canaux, il pourrait rapporter un jour 400 ou 500 millions à l'État, même avec des tarifs modérés :

Manent hæc fata nepotes.

C'est une faute de beaucoup de financiers français de ne prêter aucune attention à ces faits économiques qui, s'ils n'ont pas une importance considérable dans le présent, en auront une grande dans l'avenir.

LIVRE II

DES IMPOTS

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES SUR L'IMPÔT.

Les définitions de l'impôt. — Les définitions inexactes ou incomplètes : l'impôt ne représente pas un échange de services; il n'est pas une prime d'assurances; il ne pourvoit pas seulement à la mise en œuvre et aux frais généraux d'exploitation du capital national. — L'impôt est simplement la contribution exigée de chaque citoyen pour sa part dans les dépenses du gouvernement.

L'impôt est-il un bien ou un mal? — Fausseté de la formule que « l'impôt retourne aux contribuables et retombe sur eux en rosée fécondante ». — Opinions opposées d'Adam Smith et de Mac-Culloch sur les impôts élevés. — L'impôt pousse-t-il le contribuable à l'économie et à l'activité? — Examen de la formule d'après laquelle « l'impôt est le meilleur des placements. » — Part de vérité qu'elle contient. — Souvent l'impôt peut et doit être une forme collective de l'épargne nationale. — Grand nombre d'entreprises utiles auxquelles il ne peut être pourvu que par l'impôt.

Peut-on fixer à l'impôt une limite *minima* et une limite *maxima*? — Des différentes proportions que l'impôt peut avoir avec l'ensemble des revenus des citoyens. — L'impôt léger : exemple de la Belgique. — L'impôt modéré : exemple de l'Angleterre. — L'impôt lourd, mais supportable : exemple de la France.

Quoique le domaine de l'État puisse être appelé dans l'avenir à fournir au trésor public des recettes plus abondantes que celles qu'il produit actuellement, c'est encore l'impôt qui restera longtemps, si ce n'est toujours, la source principale des revenus publics. Aussi la partie la plus essentielle peut-être de la science des finances, c'est l'étude des phénomènes qui se rattachent à la taxation. Quels sont les meilleurs systèmes d'impôts, non seulement pour le trésor, mais pour la société elle-même? Quelles sont les conséquences des diverses taxes sur la destinée des contribuables, sur la situation relative des diverses classes de la nation? Quelle est l'influence des impôts, non seulement sur la production matérielle, mais même sur la liberté des citoyens, et sur leur état normal? Ce sont là autant de questions qu'il est nécessaire d'approfondir et auxquelles il est désirable de trouver une solution.

Il faut d'abord définir les termes : dans le cas qui nous occupe, ce

ne paraît pas être une œuvre malaisée. Le public semble avoir la conscience assez nette de ce qu'est un impôt. Toutes les fois que la puissance publique exige de lui soit directement, soit indirectement, une somme quelconque dont il ne reçoit pas immédiatement l'équivalent visible, le public dit qu'il paie un impôt. Il s'en faut, cependant, que jusqu'ici les économistes et les écrivains financiers se soient mis d'accord sur une définition de l'impôt. On a beaucoup subtilisé sur cette matière. Au lieu de constater un fait très simple et universel, on a voulu faire la définition de l'impôt la base de différents systèmes économiques et financiers. Chaque publiciste a mis ainsi ses fantaisies individuelles à la place de la simple observation des faits. L'impôt est purement et simplement une contribution soit directe, soit dissimulée, que la puissance publique exige des citoyens pour subvenir aux dépenses du gouvernement. Que ces dépenses soient bonnes ou mauvaises, bien entendues ou non, qu'elles soient faites dans l'intérêt de tous ou dans l'intérêt de quelques-uns, ces distinctions peuvent avoir des conséquences économiques et sociales, mais elles ne changent rien au caractère matériel de l'impôt. Que l'on considère, par exemple, un État comme la Turquie où la presque totalité du produit des taxes sert à payer des créanciers étrangers et à entretenir le luxe extravagant d'une cour, dira-t-on que les sujets de l'Empire ottoman ne paient pas d'impôts, parce qu'ils ne profitent pour ainsi dire pas des sommes que le gouvernement exige d'eux? Évidemment on choquerait le bon sens public, on outragerait la langue française elle-même, si l'on n'appelait pas du nom d'impôt toute contribution régulièrement exigée des citoyens pour les dépenses du gouvernement par les autorités constituées du pays. L'esprit de système n'a pas le droit de changer le sens traditionnel et universel des mots, et d'y substituer ses conceptions philosophiques.

Mais, au lieu de s'en tenir à la simple constatation du caractère pratique et actuel de l'impôt, on peut se demander ce que l'impôt devrait être dans une société qui serait administrée suivant toutes les règles de la justice et de la prudence : ici les définitions peuvent être nombreuses. Même dans ce champ de l'idéal on rencontre des formules qui sont d'une évidente inexactitude, quoique par certains côtés spécieux elles aient gagné la faveur populaire.

Les plus grands économistes, Smith, Say, Ricardo, se sont bornés à dire que l'impôt est la quote-part exigée de chaque citoyen pour la dépense des services publics. Dans ces derniers temps, M. Courcelle-Seneuil, Proud'hon, M. Clamageran, M. Joseph Garnier ont accepté aussi cette définition, tout en y ajoutant en d'autres endroits de

leurs ouvrages des corrections ou des interprétations qui la modifient. Il nous paraît difficile, quant à nous, de rien changer à cette formule : dès qu'on s'en écarte le moins du monde, on tombe dans des erreurs que nous signalerons plus bas. Tout ce que l'on peut dire encore, c'est que les dépenses du gouvernement doivent être autant que possible justes et utiles à la société. L'Assemblée constituante dans l'Adresse aux Français sur la contribution patriotique, document rédigé en 1789 par Mirabeau, s'inspirait de ce sentiment : « L'impôt, y est-il dit, est une dette commune des citoyens, une espèce de dédommagement et le prix des avantages que la société leur procure... L'impôt ne sera plus qu'une avance pour obtenir la protection de l'ordre social, une condition imposée à chacun par tous. » Cette définition est peut-être un peu vague : mais elle ne contient aucune idée fausse. Il n'en est pas de même de la plupart des autres formules, soit plus anciennes, soit plus modernes, qui ont en général des prétentions plus philosophiques.

Nous rangerons toutes les définitions de l'impôt qui sont à nos yeux évidemment inexactes ou incomplètes en trois catégories, suivant qu'elles se ramènent à l'une de ces trois idées principales : l'impôt est un échange de services ; l'impôt est une prime d'assurance payée pour la garantie de la sécurité ; l'impôt représente la mise en œuvre et les frais généraux d'exploitation du capital national. Ces définitions sont ingénieuses, mais chacune des trois est incomplète et toutes ensemble le sont aussi. Cependant, sauf la dernière, qui est d'invention récente, elles ont fait fortune, par l'apparence qu'elles offrent d'une rigueur scientifique et de sentiments philanthropiques.

Dire que l'impôt est le prix des services rendus par l'État, cela n'est pas toujours exact. Tout au moins faudrait-il développer cette formule, comme le fait madame Clémence Royer : « L'impôt, écrit-elle, est la quote-part de puissance productrice, sous forme de services personnels ou de contributions de toute nature, que chaque citoyen doit à la communauté en échange des services qu'il en a reçus, en reçoit et en recevra par le fait de sa participation sociale, et à titre de restitution des avances faites par les générations passées au profit des générations futures. » Il y a un peu d'affectation dans ces paroles de madame Royer ; sa définition est cependant une des moins mauvaises parmi les définitions incomplètes de l'impôt. Elle tient compte, en effet, d'un élément que négligent la plupart des autres auteurs de formules, nous voulons parler des dettes publiques et de la part d'impôts qu'elles exigent pour les intérêts et l'amortissement. Tout membre des nations civilisées contemporaines n'acquitte pas seulement,

en payant l'impôt, le prix des services qu'il reçoit actuellement de l'État ni même la restitution des avances utiles qui ont été faites par les générations antérieures : il contribue aussi à sa part dans les charges que la folie et les erreurs soit de ses contemporains, soit de ses prédécesseurs, ont fait peser sur la nation. Les gouvernements ne rendent pas seulement des services, ils commettent aussi des fautes : ils engagent la responsabilité nationale tout entière et à perpétuité, de sorte que dans presque tous les pays une grande partie des impôts est consacrée à solder les intérêts de dettes qui ont été contractées non seulement pour des dépenses futiles, mais même pour des dépenses nuisibles. L'État est un être moral qui agit au nom de tous les citoyens et des actions duquel tous les citoyens sont responsables. Le principe de la solidarité de tous les habitants d'une même nation et des générations successives de chaque nation légitime l'établissement de taxes qui ne sont pas le prix d'un service social correspondant, mais bien le rachat ou l'expiation de fautes collectives antérieures. La conception de l'impôt comme le simple prix de services sociaux équivalents pourrait conduire à la théorie de la répudiation des dettes nationales. On verra dans une autre partie de cet ouvrage que quelques États se sont laissé entraîner à refuser le paiement de leurs dettes, précisément en usant d'une argumentation qui avait beaucoup d'analogie avec la définition de l'impôt qui a été donnée ci-dessus. Au lendemain de la paix qui mit fin à la guerre de sécession une partie de l'opinion publique aux États-Unis se prononçait contre la reconnaissance de la dette fédérale contractée pendant la lutte, sous prétexte que, la guerre étant un acte évidemment nuisible pour la société, il n'y avait ni légitimité ni opportunité à exiger des citoyens une contribution pour payer les intérêts de sommes dépensées d'une manière aussi funeste. Nous n'admettons pas que les principes de bonne foi et de solidarité nationale soient compatibles avec de pareils raisonnements et de semblables pratiques ; c'est pour cette raison que nous critiquons comme incomplète la définition qui fait de l'impôt le simple prix des services sociaux.

On pourrait, il est vrai, soutenir que cette définition est juste, si on l'entend dans un sens général et non dans un sens spécial : c'est-à-dire si l'on soutient que la totalité des impôts payés par chaque citoyen doit être considérée par lui comme le prix de tous les avantages directs ou indirects, matériels, intellectuels ou moraux, qu'il retire de la société à laquelle il appartient, tout en reconnaissant que dans ce bloc d'impôts il en est une forte part qui est employée par l'État, non pas à rétribuer des services actuels, ni même des services passés, mais à payer des intérêts de dettes contractées souvent à la légère et sans

profit réel pour la nation. Ainsi entendue dans un sens très général et en se plaçant surtout au point de vue moral, cette définition pourrait être admise. Si mal administrée, en effet, que soit une société, elle procure, d'ordinaire, à ses membres un ensemble de satisfactions, non seulement matérielles, mais intimes, qui font plus que compenser les sacrifices pécuniaires qu'elle leur impose. De là vient que si peu de personnes se résolvent à changer de nationalité, alors même que le pays où les a jetées le hasard de la naissance est assujetti à la plus grande oppression fiscale. Mais on avouera qu'en justifiant à ce point de vue cette définition de l'impôt, nous sortons un peu du terrain économique et financier: sur ce terrain elle est évidemment inexacte. L'impôt ne peut pas toujours être regardé, au sens strict, comme un échange de services.

La seconde formule que nous avons critiquée est celle de l'impôt considéré comme prime d'assurance. Celle-ci est encore beaucoup plus incomplète que la précédente. C'est se faire une très fausse idée du rôle de l'État que de le regarder comme un simple gendarme. Ses attributions sont beaucoup plus étendues que celles qui lui seraient réservées par cette conception. Si l'on veut bien jeter les yeux sur les budgets d'une nation européenne quelconque, on y verra que les dépenses faites pour le service de sécurité n'y tiennent qu'une très faible place: mettez ensemble la gendarmerie, les prisons, la police urbaine ou rurale, le ministère de la justice, vous n'arriverez qu'au vingtième du budget actuel de la France: si vous voulez y joindre les dépenses des ministères de la guerre et de la marine, qui n'ont pas seulement pour but la sécurité au sens étroit du mot, mais l'influence nationale au dehors, la dignité du pays, le maintien de son rôle traditionnel, vous n'arriverez encore qu'au tiers du budget. C'est donc une définition de l'impôt singulièrement étroite, quoique spécieuse, que celle de la prime d'assurance. Si cette définition était vraie, l'État devrait demeurer étranger à toutes les dépenses ayant pour objet l'amélioration matérielle ou intellectuelle de la nation: les voies de communication, la collaboration à la grande œuvre de l'éducation nationale, aux institutions d'assistance, etc., devraient cesser d'attirer son attention et ses subsides.

Une autre preuve que la théorie de l'impôt considéré comme une prime d'assurance n'est pas exacte, c'est que les sociétés ou compagnies d'assurance se conduisent tout autrement que l'État dans le cas de perte totale ou partielle de la propriété de l'assuré. La compagnie d'assurance restitue la pleine valeur de l'immeuble détruit par l'incendie, du navire englouti par la mer, des récoltes ravagées par la grêle, des bestiaux tués par l'épizootie. Qu'un fléau naturel

quelconque fasse disparaître, au contraire, une propriété individuelle; que la mer l'absorbe, que le feu la dévore, que l'inondation la renverse, que la guerre la ruine, l'État n'intervient pas pour dédommager l'infortuné propriétaire; ou, s'il le fait, ce n'est que dans des cas très rares, pour de petites sommes et à simple titre gracieux. Ce que l'État se borne à garantir, c'est qu'il ne laissera pas votre droit enfreint avec persistance par une autre personne; il ne répare pas les dommages causés soit par des fléaux naturels, soit même par le fait des hommes. Qu'un voleur, par suite d'une police mal organisée, vous dérobe votre fortune, l'État poursuivra le voleur, mais si celui-ci a déjà consommé votre bien, l'État ne vous le restituera pas.

Il est ainsi de toute évidence que l'État ne remplit point les fonctions d'assureur et que l'impôt n'a rien de commun avec une prime d'assurance. Même en adoucissant la formule et en disant que l'impôt est le prix du service de sécurité, on fait encore une définition incomplète; car nous avons montré que l'État rend bien d'autres services que celui de sécurité, et nous avons vu en outre que l'impôt n'est pas seulement le prix des services réels, passés ou actuels, que rend l'État, mais qu'il représente aussi la part que chaque citoyen, par l'application du principe de la solidarité nationale, doit supporter dans les charges de toute sorte qui pèsent sur l'État.

Venons-en à la troisième maxime, la plus nouvelle, celle qui considère l'impôt comme représentant la mise en œuvre et les frais généraux d'exploitation du capital national. Cette définition est assez ingénieuse; elle émane d'un écrivain qui a la prétention de transformer radicalement le système fiscal des nations modernes : cet écrivain est M. Ménier, l'apôtre de l'impôt unique sur le capital (1). Cette formule est beaucoup moins incomplète que les deux précédentes : elle ne pourrait cependant être regardée comme exacte qu'à la condition que l'on prît dans un sens singulièrement large chacun des mots dont elle se compose, c'est-à-dire les termes *mise en œuvre*, *frais généraux* et *capital national*. Elle a le défaut de ne pas s'expliquer sur les dépenses de l'État qui n'ont pas pour objet un service matériel ou même immatériel actuel. Ces dépenses cependant existent : on doit penser

(1) Voir *Théorie et application de l'impôt sur le capital*, par Ménier, Paris, 1874. Le feu duc Victor de Broglie, dans l'ouvrage posthume publié par son fils en 1879 sous le titre de : « *Le libre échange et l'impôt* », a soutenu avec beaucoup de force cette théorie que l'impôt représente les frais généraux de la production. « L'État est « l'entrepreneur des frais généraux de la production sociale; l'État est, en quelque « sorte, le syndic de tous les producteurs. » Le feu duc ajoute que « les dépenses de « l'État sont à proprement parler *les frais généraux* de la production nationale. » L'auteur en tire la conclusion, d'ailleurs inexacte, que l'impôt doit être prélevé sur le capital de la nation, par la voie des taxes indirectes. (Note de la 3e édition.)

qu'elles existeront de tout temps. Il est aussi chimérique de croire que les États seront toujours à l'avenir circonspects et sages qu'il le serait d'espérer que tous les hommes seront un jour vertueux et intelligents. Or, si des États sont amenés par leurs imprudences et leurs folies, ou même par les imprudences, les folies ou les violences de leurs voisins, à faire des dépenses qui n'ont pas pour objet l'exploitation du capital national, les citoyens ne devront-ils pas contribuer au payement de ces dépenses par l'impôt? Cette définition n'échappe donc pas au reproche d'être trop étroite et de ne tenir aucun compte de phénomènes pourtant bien universels, celui des dettes publiques et celui des guerres internationales.

En résumé, toutes les définitions philosophiques que l'on a données jusqu'ici de l'impôt sont inexactes ou incomplètes. L'impôt n'est pas seulement un échange de services; ce n'est que par une perversion des termes que l'on peut appeler l'impôt une prime d'assurance : cette définition manque absolument de rigueur; dire que l'impôt est le prix du service de sécurité, c'est ne voir qu'une étroite partie des attributions de l'État et des obligations des citoyens; soutenir que l'impôt représente la mise en œuvre et les frais généraux d'exploitation du capital national, c'est encore n'avoir qu'une vue bornée et négliger tout un ordre de faits politiques et sociaux. Comment définirons-nous l'impôt? Nous l'avons dit : si l'on veut une formule simple, on doit se contenter de ces seuls mots : « L'impôt est la contribution exigée de chaque citoyen pour sa part dans les dépenses du gouvernement. » Si cette formule semble trop modeste et trop empirique, on peut recourir à la suivante : « L'impôt est le prix des services que rend ou qu'a rendus l'État: il représente en outre la part que chaque citoyen, par l'application du principe de la solidarité nationale, doit supporter dans les charges de toute sorte et de toute origine qui pèsent sur l'État. »

Nous devons nous arrêter maintenant à l'examen d'une autre question : l'impôt est-il un bien ou un mal? Au premier abord, il semble que ce soit là une question scolastique qui ne puisse se résoudre que par une distinction : l'impôt peut être un mal en ce sens qu'il diminue les revenus des citoyens, par conséquent leur capacité d'acquérir des jouissances ou même de créer des instruments de travail. D'un autre côté, l'impôt peut être un bien en ce sens qu'il sert à créer des valeurs nouvelles, des instruments de travail d'un usage collectif et gratuit, tels que des routes, des ports, etc. Ainsi théoriquement il parait impossible de répondre d'une manière absolue à la question : il n'y a là qu'une affaire d'application : c'est dans chaque cas particulier que l'on peut juger, en examinant l'emploi de l'impôt, si la

société s'est trouvée par lui appauvrie, ou bien, au contraire, enrichie. On pourrait donc dire que l'impôt est un bien quand le rendement en est consacré à des dépenses reproductives, à des travaux, par exemple, pour lesquels l'État est plus capable que les citoyens ou les associations ; on ajouterait que l'impôt, au contraire, est un mal quand le produit en est employé à des dépenses improductives et futiles. Même dans le premier cas il y a toujours une question de mesure : car l'expérience prouve que certains États peuvent abuser des travaux publics même utiles, c'est-à-dire les entreprendre avec trop de précipitation.

La réponse que nous venons de faire n'est cependant pas suffisante : certaines personnes prétendent d'une manière générale et par des raisons abstraites que l'impôt est toujours un bien, ou du moins qu'il n'est presque jamais un mal. Pour soutenir cette opinion assez extravagante, on donne deux arguments : l'un, c'est que « l'impôt retourne aux contribuables et retombe sur eux en pluie fécondante ; » l'autre, c'est que l'impôt contraint ou induit le contribuable à un surcroît d'économie et de travail. Partant de ce dernier principe, certains écrivains sont allés jusqu'à dire que, si la guerre contre l'Amérique et la guerre contre la France n'avaient pas eu lieu, à la fin du dernier siècle et au commencement de celui-ci, l'Angleterre ne se serait pas trouvée plus riche vers 1820 qu'elle ne l'était réellement à cette époque.

Examinons ces deux arguments : ils sont d'inégale valeur : le premier, qui est le plus spécieux, est de beaucoup le plus mauvais ; le second contient une petite parcelle de vérité, mais on en fait, en l'exagérant, un ridicule abus.

En disant que l'impôt payé par les contribuables rentre dans les mains si ce n'est des mêmes personnes, du moins d'autres citoyens, on fait allusion à ce fait que toutes les dépenses de l'État se résolvent en traitements ou en travaux. Tout l'argent qui est payé par les contribuables sert ou bien à rétribuer des fonctionnaires, ou à payer des ouvriers, soit directement en les faisant travailler, soit indirectement en faisant des commandes ou des achats aux industriels et aux négociants ; cet argent toutefois peut encore être employé à servir aux rentiers les arrérages qui leur sont dus. Ainsi, dit-on, il est possible que l'impôt prenne aux uns, mais il rend aux autres une somme équivalente. Ce que les contribuables ont en moins, les fonctionnaires, les ouvriers du gouvernement, les fabricants qui reçoivent ses commandes, ou bien encore les rentiers l'ont en plus.

En supposant que cette observation fût vraie — et nous contestons qu'elle le soit — elle ne prouverait pas du tout que l'impôt ne soit

jamais un mal. Le contribuable, en effet, serait lésé au profit des fonctionnaires, des ouvriers du gouvernement, des fabricants ou des commerçants auxquels s'adressent les commandes de l'État, au profit enfin des rentiers. Le contribuable aurait donc bien le droit de se plaindre si les sommes exigées par l'impôt étaient plus considérables que celles qui sont nécessaires aux services publics et à l'acquittement des dettes légitimes. Dira-t-on que dans la pratique les contribuables, les ouvriers qu'emploie le gouvernement, les fabricants auxquels il fait des commandes et les rentiers sont les mêmes personnes? Un écrivain dont le nom reviendra souvent dans la seconde partie de cet ouvrage, Hamilton, a très ingénieusement réfuté cette objection : « Prétendre, dit-il, que, l'argent levé par des taxes étant « dépensé parmi ceux qui les ont payées, il n'y a pas de perte pour « les contribuables, ce n'est pas moins absurde que si l'on voulait « acquitter un voleur, qui serait convaincu d'avoir dérobé l'argent « d'un marchand, et qui se justifierait en disant qu'il lui a restitué « postérieurement cet argent en lui achetant des marchandises. »

La seule compensation que les contribuables retirent des impôts, ce sont les services que leur rendent les fonctionnaires ou les travaux d'utilité publique qui sont faits avec le produit des taxes. Mais si les impôts sont augmentés au delà du nécessaire et de l'utile, simplement pour accroître le nombre des fonctionnaires ou élever leurs traitements et pour faire des travaux fastueux, il est évident que le contribuable ne retire pas une compensation suffisante pour la somme qu'il a payée : on lui prend plus qu'on ne lui rend, il a donc le droit de se plaindre. Comme le dit excellemment Mac-Culloch, « une diminution des dépenses publiques et par conséquent des impôts offre aux contribuables un avantage de même nature que celui que présente au public la diminution de prix de toute marchandise indispensable ou universellement utile. » Ajoutons, toutefois, que cet avantage existe seulement dans le cas où la réduction des dépenses n'entraîne aucune désorganisation des services, aucune interruption des travaux d'utilité générale.

Des impôts qui ne seraient établis que pour augmenter le nombre des fonctionnaires, pour élever leurs traitements, à moins que ce ne soit indispensable, ou bien pour entretenir un plus grand nombre d'ouvriers dans les travaux du gouvernement, ou pour faire plus de commandes aux fabricants, à moins que ces travaux ou ces commandes n'aient un caractère d'utilité incontestable, seraient nuisibles au développement de la richesse publique ou du bien-être général. En effet, il est évident que les capitaux ainsi inutilement distraits par l'impôt, s'ils étaient restés dans les mains des contribuables,

auraient servi soit à faire des commandes à des fabricants, à des commerçants, à des agriculteurs, par conséquent à rétribuer des ouvriers et des industriels, soit à créer de nouvelles industries et à améliorer les fonds de terre. De quelque manière que le contribuable eût employé la part excessive d'impôt que l'État exige de lui, soit que le contribuable eût consacré ces sommes qui lui auraient été laissées à accroître ses consommations ou à former un capital reproductif, il est certain que l'activité sociale eût été au moins aussi grande que dans le cas où l'État se livre à des dépenses exagérées. Mais cette activité sociale aurait produit en outre beaucoup plus de jouissances pour les individus, et probablement aussi beaucoup plus de profit et d'œuvres durables pour la société en général, si l'État avait borné ses prélèvements fiscaux au strict nécessaire. Quand tous les services publics sont convenablement dotés, on peut présumer que les sommes laissées à la disposition des contribuables sont mieux employées par eux pour le bien-être général et l'accroissement du capital national que si ces sommes étaient prélevées par le fisc sous la forme d'un supplément d'impôts pour subvenir à des dépenses et à des travaux qui ne seraient pas d'une utilité évidente et immédiate. Tout système d'impôt exagéré entraîne avec lui l'augmentation du nombre des fonctionnaires, ce qui est en général un mal; car les fonctionnaires de tous ordres sont autant de personnes soustraites aux professions agricoles, industrielles ou commerciales : ils ne vivent que par un prélèvement sur le produit de ces professions ; ils accroissent les frais généraux de la mise en œuvre du capital national, à moins toutefois que les fonctions qu'ils remplissent ne soient incontestablement utiles à la société.

Nous croyons avoir réfuté le sophisme qui représente l'impôt comme n'étant pas en soi nuisible parce que les sommes qu'il prélève sont employées ensuite et distribuées parmi les citoyens par le gouvernement, sous la forme de traitements, de prix de commandes et de travaux, ou bien encore sous la forme d'arrérages de rentes.

Adam Smith, parlant des gros impôts que rendirent nécessaires les guerres de l'Angleterre depuis la révolution de 1688, écrit que si ces guerres n'avaient pas donné à une grande partie du capital national une direction particulière, c'est-à-dire si elles n'avaient pas employé en armements des sommes énormes qui seraient restées, en d'autres circonstances, dans les mains des citoyens, il est probable qu'une forte partie de ce capital aurait servi à des travaux utiles ; la valeur des produits annuels des terres et de l'industrie se serait accrue chaque année, et chaque augmentation de ces produits aurait

rendu plus facile encore une augmentation ultérieure. On aurait bâti un plus grand nombre de maisons, on aurait amélioré une plus grande surface de terres, et celles qui déjà avaient été améliorées auraient été mieux cultivées. On eût établi plus de manufactures et celles qui étaient déjà fondées eussent été agrandies : il n'est pas facile d'imaginer, conclut Adam Smith, à quelle hauteur se seraient élevés la richesse et le revenu de l'Angleterre dans des circonstances aussi favorables. Voilà, suivant l'auteur de la *Richesse des nations*, l'emploi que les contribuables eussent fait des sommes qu'ils ont payées par les suppléments d'impôts qui furent établis en Angleterre pour soutenir les guerres du dix-huitième siècle. L'observation de l'illustre économiste s'applique également à tous les impôts qui ne sont pas levés pour des dépenses d'une évidente utilité.

On a soutenu, cependant, que l'assertion d'Adam Smith était exagérée : nous-même ne contestons pas qu'elle ne le soit en partie. Les sommes, qui ont été prélevées par l'impôt pendant ces guerres et qui eussent été laissées aux contribuables si ces guerres n'avaient pas eu lieu, n'auraient pas été consacrées entièrement, dit-on, ni même pour la plus grande part, à des économies venant grossir le capital national. Dans cette mesure, l'objection est vraie. Mais l'on ajoute : il n'est même pas prouvé que les économies des contribuables eussent été plus grandes si les impôts n'avaient pas été augmentés ; Mac-Culloch est celui qui a soutenu avec le plus de vraisemblance et d'acuité d'esprit cette thèse qui paraît fort contestable.

C'est ici que nous abordons la théorie d'après laquelle l'impôt contraint ou du moins induit le contribuable à l'économie. Nous n'avons pas caché que, à nos yeux, il y a une parcelle de vérité dans cette proposition. Seulement, pour que les impôts aient ce résultat, il faut qu'ils soient modérés et qu'ils aient été établis graduellement.

Écoutons, d'ailleurs, Mac-Culloch ; c'est la contre-partie des paroles de Smith que nous rapportions plus haut : « Sans les guerres dans lesquelles l'Angleterre a été engagée depuis la révolution de 1688, la plus grande partie des capitaux qui ont été employés aux frais de la lutte n'auraient jamais été créés. Smith oublie qu'une augmentation des impôts a la même puissante influence sur une nation que celle qu'a sur chaque individu une augmentation de sa famille ou de ses dépenses nécessaires. Le poids toujours croissant de la taxation pendant la guerre commencée en 1793 fut senti par toutes les classes et donna un aiguillon à l'industrie, à l'esprit d'entreprise et d'invention. Si les impositions avaient été très oppressives, elles n'eussent sans doute pas eu cette effet ; mais elles n'étaient pas assez fortes pour produire l'abattement et le désespoir, quoi-

qu'elles fussent assez lourdes pour rendre nécessaire un considérable accroissement de l'industrie et de l'économie afin de prévenir la diminution des fortunes particulières ou du taux de leur accroissement annuel. L'homme ne subit pas seulement l'influence de l'espérance, mais aussi celle de la crainte. La taxation met en jeu ce dernier principe. Au désir de s'élever dans le monde, désir qui est implanté dans le cœur de tout être humain, un accroissement de la taxation ajoute la crainte de déchoir d'une position élevée, d'être privé des commodités et des agréments que l'habitude a rendus indispensables; et la combinaison de ces deux sentiments produit des effets qui ne seraient résultés de l'action isolée d'aucun d'eux. Sans la guerre contre l'Amérique et la guerre contre la France, il y aurait eu moins d'industrie et moins de frugalité, parce qu'il y eût eu moins de nécessité de l'une et de l'autre. Et nous inclinons à penser que ceux qui étudient sans passion la matière seront amenés à reconnaître que l'accroissement de l'industrie et de la frugalité, qui a été causé par ces conflits, a fait plus que compenser les énormes dépenses de ces guerres et que le capital de ce pays est probablement aussi grand à l'heure actuelle qu'il l'eût été si ces conflits n'avaient point eu lieu (1). »

Ainsi parle Mac-Culloch : c'est là une doctrine très optimiste, l'application de la maxime de Virgile :

> . . . . . Labor omnia vincit
> Improbus et duris urgens in rebus egestas.

La fin du second vers, que l'on oublie toujours, est la principale partie de cette formule. La nécessité accroît l'énergie mentale et physique; or, l'impôt est une des formes de la nécessité.

Cette théorie n'est pas en soi inadmissible, quoique Mac-Culloch la pousse à l'extrême dans sa conclusion. Si les guerres du dix-huitième siècle n'avaient pas éclaté, nous ne croyons pas, comme Adam Smith, que la presque totalité des sommes levées par l'impôt pour les frais de ces guerres eût été consacrée à des économies et à l'augmentation du capital national, mais nous sommes encore plus éloigné de l'opinion de Mac-Culloch qui soutient que sans ces guerres le capital de la Grande-Bretagne n'eût pas été plus considérable qu'il ne l'était réellement en 1815. C'est singulièrement exagérer l'influence excitative de l'obstacle que de croire que les guerres et les impôts qu'elles entraînent n'empêchent aucunement la création des capitaux. La conclusion de Mac-Culloch nous paraît d'autant plus exces-

(1) Mac-Culloch, *On taxation and the funding System*, p. 11.

sive qu'un très grand nombre des impôts indirects établis à la fin du dix-huitième siècle et au commencement du dix-neuvième étaient très contraires au développement de l'industrie et du commerce. Ce qui a contribué peut-être à éblouir l'esprit de Mac-Culloch, c'est le rapide développement des arts mécaniques, surtout pour la filature des textiles, pendant les guerres contre la France. Mais il est probable que, si ces guerres n'avaient pas eu lieu, l'Europe serait parvenue trente ans plus tôt au degré de prospérité matérielle qu'elle avait atteint vers 1870.

Mac-Culloch atténue d'ailleurs, daus un autre passage ce qu'il y a d'excessif dans celui que nous avons cité plus haut. « Nous devons être, dit-il, en garde contre l'exagération de cette doctrine et ne pas supposer que, parce qu'elle est vraie dans certains cas et à certaines conditions, elle le soit dans tous les cas et sous toutes les conditions. Pour qu'un accroissement des impositions produise un développement de l'esprit de travail, d'économie et d'invention, il faut qu'il soit lent et graduel. Il ne faut pas non plus que les impositions soient jamais portées à une telle hauteur qu'elles rendent impossible aux contribuables de suffire aux sacrifices qu'elles réclament par un surcroît de travail et d'économie qu'il soit en leur pouvoir de fournir sans un soudain et violent changement dans leurs habitudes. L'accroissement de la taxation ne doit jamais être assez grand pour rendre impossible d'en surmonter l'influence ou même seulement pour faire croire que c'est impossible. Les difficultés qui sont regardées comme surmontables aiguisent la puissance inventive de l'esprit humain, et sont attaquées avec vigueur et confiance; au contraire, une difficulté qui passerait pour insurmontable, ou une telle augmentation des impositions qu'il semblerait impossible d'y suffire, ne stimulerait pas le travail, mais le découragerait; partout où la taxation devient si pesante que la part de revenus qu'elle prend aux contribuables ne peut pas être remplacée par un surcroît d'efforts, ces efforts ne sont pas faits, l'industrie est paralysée, et le pays tombe en déclin. L'oppression, a-t-on dit, ou bien transforme les hommes en héros ou les avilit et en fait des esclaves; les impositions, suivant leur importance et leurs formes, rendent les hommes ou bien industrieux, entreprenants et riches, ou bien indolents, découragés et pauvres. »

Nous avons tenu à reproduire textuellement ces longs passages de Mac-Culloch, parce que c'est l'écrivain qui a soutenu le plus ingénieusement une thèse intéressante et où, à côté d'une parcelle de vérité, se trouve beaucoup d'exagération. Même en admettant que des impôts assez considérables, sans cesser d'être modérés et bien

assis, aient le don de stimuler l'énergie physique et mentale de l'homme, il ne s'ensuivrait pas que ces impôts, lorsqu'ils ne sont pas complètement justifiés par un intérêt social évident, fussent inoffensifs. Ce surcroît même d'énergie physique et de travail que l'on demande à l'homme n'est pas un bien, c'est plutôt un mal. L'idéal de la vie n'est pas un travail forcé et ininterrompu, une contention et une agitation d'esprit constantes : l'idéal est l'augmentation des loisirs qui peuvent être consacrés aux calmes occupations intellectuelles et aux jouissances de la vie morale. Tout ce qui exige de l'homme un surcroît d'efforts physiques ou intellectuels qui ne serait pas autrement nécessaire est un mal. En admettant que les Anglais aient regagné par le développement de leur activité la part de richesse que leur enleva l'augmentation des impôts par suite des guerres contre l'Europe, ce résultat ne nous paraît pas complètement satisfaisant; car, pour y arriver, il a fallu qu'ils se privassent d'une partie des loisirs qu'ils auraient pu consacrer à des occupations désintéressées.

Il est incontestable, d'ailleurs, que des taxes très élevées ont des inconvénients considérables; elles sont très difficiles à établir avec justice et à percevoir avec économie. Presque toujours elles poussent à la fraude, aux dissimulations, c'est-à-dire à l'immoralité. Elles placent la contrée où elles existent dans une situation inférieure aux autres contrées industrieuses du globe. Elles ont une tendance à pousser les capitaux et même les hommes à l'émigration. On attribue à l'élévation des impôts la décadence de la Hollande depuis la fin du dix-septième siècle et l'habitude prise par les capitalistes néerlandais de placer leurs épargnes au dehors, le taux des profits ayant été considérablement réduit dans le pays par les taxes de toutes sortes. Aux États-Unis, depuis la guerre de Sécession, les mauvais effets d'un système d'impôts exagérés sont très visibles. En France, depuis 1871, il est incontestable qu'un certain nombre d'industries ont été gênées au point que quelques maisons sont allées s'établir à l'étranger.

Il n'y a donc aucune raison ni théorique ni pratique qui puisse militer en faveur d'un système d'impôts élevés. Cependant, nous ne partageons pas absolument l'idée de beaucoup d'économistes que le meilleur impôt soit toujours le plus petit. Il y a des circonstances et des pays où, selon nous, pour employer une expression dont on a souvent abusé, l'impôt est à la lettre le meilleur des placements. L'impôt peut être une excellente forme de l'épargne collective, épargne contrainte, il est vrai, qui ne rapporte aucun profit direct et immédiat à celui dont elle est exigée. Supposez un pays où les taxes soient modérées, où elles soient bien assises, où elles n'entraînent

aucun régime artificiel pour les industries, aucune vexation grave pour le contribuable, aucune injustice choquante dans la répartition, nous disons qu'un État n'a dans certains cas aucun intérêt urgent à les diminuer encore, alors même qu'il le pourrait sans désorganiser les services existants ; il peut avoir avantage à les maintenir pour des travaux publics ou des œuvres d'éducation nationale. Qu'on ne dise pas que les citoyens se chargeraient de ces soins si l'État, au lieu d'exiger d'eux un supplément d'impôts, leur laissait les fonds que ce supplément d'impôts enlève. Il est bien des cas où l'initiative privée ne peut suppléer à celle de l'État. L'expérience prouve, par exemple, que beaucoup de travaux, tels que ceux de chemins de fer, de canalisation, d'endiguement de rivières, d'amélioration de ports, rendent à la société en général plus que l'intérêt des sommes qu'ils ont coûtées, quoiqu'ils ruinent souvent les actionnaires qui les ont entrepris. C'est que ces travaux produisent une utilité qui n'est pas toujours directe et immédiate, que l'on ne peut pas par conséquent frapper tout entière d'une redevance au profit des auteurs de l'entreprise. Un petit chemin de fer nouveau exerce une influence bienfaisante dans une sphère très étendue : il augmente, par exemple, les recettes des lignes voisines auxquelles il sert d'affluent ; il accroît le revenu non seulement des propriétaires qui usent de la nouvelle voie pour faire transporter leurs produits, mais encore des autres propriétaires qui, ne faisant transporter aucun produit au loin, dirigent simplement les leurs sur le marché voisin devenu moins encombré. Ainsi l'influence de ces voies de communication est très étendue, très diverse, très multipliée ; mais il est impossible aux promoteurs de l'entreprise de faire contribuer aux frais tous ceux qui en bénéficient, parce que beaucoup de ces derniers n'en tirent qu'un profit indirect et ne se servent même pas ostensiblement de la voie nouvelle, se contentant de prendre la place de ceux qui s'en servent. Voilà pourquoi beaucoup de travaux publics ne peuvent pas être faits pour le compte des particuliers ; ils les ruineraient, quoiqu'ils soient très rémunérateurs pour la société en général. Ces travaux tels que les canaux, les ports, les routes, quelquefois même les chemins de fer, rentrent essentiellement dans les attributions d'un État qui est riche et qui peut facilement se procurer des revenus considérables (1).

Il y a une formule qui est ancienne, qui a fait fortune, quoique les économistes en général l'aient combattue : cette formule est

(1) Il ne s'ensuit pas que l'on doive se livrer à une véritable débauche de travaux publics mal étudiés comme ceux que l'on a classés en France sous le nom de Plan Freycinet. Il faut mettre en tout de la mesure, de la réflexion et du temps. (Note de la 2e édition.)

celle que l'impôt est le meilleur des placements. On a fait un assez grand abus de cette phrase. On peut affirmer que jusqu'ici, chez la plupart des nations européennes, l'impôt n'a pas été d'ordinaire un placement bien productif : la plus grande partie, en effet, des sommes levées par l'impôt a été employée à des usages qui économiquement et socialement n'étaient pas recommandables. Mais de ce que l'emploi de l'impôt dans le passé ne justifie pas sans réserve l'exactitude de la formule que nous venons de citer, il ne s'ensuit pas que dans un pays bien administré elle ne puisse être littéralement vraie. Souvent l'impôt peut et doit être une forme collective de l'épargne nationale. Indépendamment de ce que les particuliers et les familles économisent chaque année pour assurer leur bien-être et accroître leur fortune, il est légitime que l'État fasse au nom de la nation une sorte d'épargne collective, qu'il agrandisse le patrimoine public des citoyens, qu'il perfectionne l'outillage national. En le faisant, il sert les vues générales de la civilisation, qui doit multiplier sans cesse les richesses artificielles d'un usage universel et gratuit, telles que les routes, les canaux, les ports, les établissements d'instruction. Si l'on recherche en quoi un pays civilisé diffère d'un pays barbare, on trouvera que l'un des traits caractéristiques du pays civilisé est précisément cette grande importance de l'outillage public, qui n'a pu être créé que par l'épargne collective de la nation, recueillie sous la forme d'impôts.

Ainsi pour nous l'impôt n'est pas un mal. Nous ne cachons pas qu'à nos yeux ce peut être un bien. La doctrine que le meilleur impôt est le plus petit nous paraît exagérée : c'est une réaction outrée contre le gaspillage des temps passés, néanmoins l'impôt ne doit absorber qu'une faible fraction du revenu des citoyens, sinon il introduirait dans la société une sorte de communisme, il découragerait les efforts individuels ; il pousserait les capitaux et les hommes à l'émigration.

Peut-on *à priori* déterminer une mesure de l'impôt? Y a-t-il une formule qui puisse servir de règle pour la fixation de la quote-part du revenu des citoyens que l'impôt peut prélever sans préjudice social? On a essayé d'établir une semblable règle sans guère y réussir. Il y a, ont dit quelques écrivains, une limite *minima* et une limite *maxima* à l'impôt. Le minimum de l'impôt, c'est la somme nécessaire pour pourvoir aux services publics indispensables. La limite *maxima* est, au contraire, la somme nécessaire à l'ensemble des services utiles pour lesquels l'État est plus compétent et plus capable que les individus ou les associations (1).

(1) Voir Vignes, *Traité des impôts en France*, t. II, p. 8.

Cette théorie est ingénieuse : malheureusement elle manque de précision dans la pratique. Quels sont au juste les services publics indispensables? c'est ce qu'il est malaisé de dire. Ils ne sont pas les mêmes chez les différents peuples, sous les divers climats, et aux degrés variés de la civilisation, en Hongrie, par exemple, qu'en Russie, en Russie qu'en Autriche ou en Italie, en Italie ou en Autriche qu'en France ou en Allemagne. Il n'y a pas jusqu'au service de sécurité et de protection matérielle des propriétés et des personnes, qui ne soit d'une certaine élasticité : on ne l'entend pas de même dans l'Orient que dans l'Occident et dans le Midi que dans le Nord. Si nous cherchons, d'un autre côté, quels sont au juste les services utiles pour lesquels l'État est plus compétent que les individus, nous nous voyons dans le même embarras. Cela est très malaisé à déterminer en pratique. Ainsi la théorie que nous examinons est ingénieuse, mais elle ne nous donne aucune règle bien fixe et bien claire dans l'application.

Pourrait-on établir une proportion entre le montant normal de l'impôt et le revenu de la nation, c'est-à-dire l'ensemble des revenus particuliers? Il y a toujours de l'arbitraire dans ces proportions ; c'est ainsi que celle que beaucoup d'économistes ou de financiers avaient tracée pour le rapport des émissions des billets d'une banque à l'encaisse métallique s'est trouvée complètement futile dans la pratique : des banques ont pu résister avec une circulation quatre ou cinq fois supérieure à l'encaisse, d'autres ont sombré malgré que l'encaisse fût de plus de moitié de la circulation.

Quoique ces proportions *à priori* n'aient jamais une valeur absolue, elles ne sont pas dépourvues d'utilité : elles peuvent servir comme de guide-âne ; ainsi il est certain qu'une banque dont l'encaisse n'atteint pas le tiers de la circulation est dans une situation périlleuse, quoiqu'une autre banque où l'encaisse atteint la moitié de la circulation puisse n'être pas dans une situation très sûre.

Pour en revenir à notre sujet, nous pensons qu'on peut empiriquement fixer une limite *minima*, et une limite *maxima* à l'impôt. Ces limites ne sont pas inflexibles : elles ne sont qu'approximatives. Nous considérons l'impôt comme très modéré quand l'ensemble des taxes nationales, provinciales et communales ne dépasse pas 5 ou 6 p. 100 du revenu des particuliers. C'est là une proportion qui devrait être normale dans les pays où la dette publique est faible et où la politique n'est pas dominée par l'esprit de conquête. L'impôt est encore supportable, quoique lourd, quand il ne dépasse pas 12 ou 14 p. 100 du revenu des citoyens. Au delà de 12 ou 14 p. 100, c'est une proportion exorbitante : il se peut que le pays supporte un

pareil taux ; mais certainement les progrès de la richesse publique s'en trouvent ralentis : la liberté de l'industrie et celle même des citoyens sont dans ce cas menacées et restreintes par les vexations, les inquisitions qu'entraînent nécessairement la complication et l'élévation des taxes.

Trois pays correspondent en Europe à ces trois degrés de l'impôt léger, l'impôt modéré et l'impôt lourd : ce sont la Belgique, l'Angleterre et la France.

Il ne nous paraît pas qu'en Belgique l'ensemble des impôts nationaux, provinciaux et communaux dépasse notablement 5 ou 6 p. 100 du revenu de la nation, c'est-à-dire de l'ensemble des revenus des citoyens. Nous voyons, en effet, que le budget des recettes de l'État pour 1880 monte à 291,000,000 fr.. Mais dans ce chiffre est compris pour la somme de 111 millions le produit des chemins de fer. Il faut déduire de l'ensemble des impôts la presque totalité de ces 111 millions, car, en supposant que ces chemins de fer appartinssent à des compagnies privées et non pas à l'État, les citoyens n'en payeraient pas moins cette somme, qui est moins un impôt que la juste rétribution d'un service spécial rendu par l'État aussi économiquement qu'il aurait pu l'être par des particuliers. Les produits des postes et des télégraphes peuvent être aussi regardés comme le juste prix d'un service public, surtout dans un pays comme la Belgique où les tarifs sont modérés. C'est encore, avec diverses autres recettes domaniales ou d'un caractère particulier, 20 millions à retrancher : il en résulte que les recettes de l'État belge, ayant le caractère d'impôts, se trouvent ne monter qu'à 160 millions de fr. On sait qu'en Belgique les octrois sont supprimés et que l'État remet aux villes une partie des sommes qu'il touche sur les douanes, les vins, les spiritueux, la bière, le sucre et les postes. En 1880, la part des communes dans ces branches de recettes était de 24,929,000 fr., qui ne sont pas compris dans le chiffre donné plus haut pour les recettes de l'État. Les provinces et les communes ont encore d'autres ressources, qui sont principalement les centimes additionnels aux contributions directes et quelques taxes spéciales. L'État retire des contributions directes un peu plus de 43 millions de fr. Il est possible que les centimes additionnels provinciaux et communaux égalent ou même dépassent la part perçue par l'État. Supposons qu'en y joignant les autres taxes accessoires, ils atteignent 60 millions de fr. ; nous arrivons à 85 millions de fr., en chiffres ronds pour les impôts des provinces et des communes ; ceux de l'État belge ayant été évalués à 160 millions (déduction faite du produit brut des chemins de fer de l'État, de quelques autres

recettes domaniales, et du produit des postes et des télégraphes, strict équivalent en Belgique d'un service industriel rendu par l'État), l'ensemble des impôts nationaux, provinciaux et communaux ne doit guère dépasser dans ce pays 245 millions de fr. La Belgique a plus de 5 millions d'habitants et une superficie de 3 millions d'hectares : c'est le dix-septième de la surface de la France et plus du huitième du nombre de ses habitants; tandis que la population française supporte, comme nous le verrons, environ 100 fr. d'impôts par tête, la population belge paye moins de 50 fr. Nous ne pensons pas que l'ensemble des revenus belges puisse être inférieur à 4 milliards ou même 4 milliards et demi de fr., de sorte que l'impôt y représenterait au plus 6 à 6 1/2 p. 100 du revenu des citoyens. Cette proportion est très légère ; c'est, sans doute, la plus faible qui se rencontre en Europe.

L'Angleterre est un pays très riche, qui n'a pas eu de grande guerre depuis soixante ans, sauf celle de Crimée, et qui a réduit sa dette, au lieu de l'augmenter, depuis le commencement du siècle. Les impôts perçus pour le compte de l'État n'y sont pas fort élevés ; ceux des comtés et des bourgs ou des paroisses se trouvent, au contraire, considérables. L'ensemble des recettes de l'État, qui proviennent presque exclusivement d'impôts, s'élevait dans le budget de 1881 à plus de 2 milliards 100 millions de francs (84,000,000 livr. st.) Il faudrait en déduire 168 millions environ de produits postaux et 40 millions de produits du télégraphe, ces recettes avec les tarifs modérés de l'Angleterre ne représentant pas un véritable impôt, mais seulement l'équivalent d'un service rendu ; il faut retrancher aussi une dizaine de millions de revenu des *crowlands*, et en outre une trentaine de millions de remboursements divers faits à l'État : il reste ainsi pour les impôts perçus pour le compte de l'État la somme de 1,850 millions de francs. En outre, les recettes locales provenant de taxes soit directes, soit indirectes, mais en laissant en dehors les ressources venant d'emprunts, ou de propriétés, ou de subsides gouvernementaux, montaient en 1873-74 à 750 millions de francs (29,247,000 l. st.) (1). Ainsi l'ensemble des impôts dans la Grande-Bretagne et l'Irlande s'élève à 2 milliards 600 millions de francs. On peut augmenter le chiffre d'une centaine de millions et le porter à 2 milliards 700 millions pour tenir compte de l'accroissement certain des taxes locales dans les dernières années. Si nous recherchons maintenant quel est le revenu des citoyens de la Grande-

(1) Ces chiffres sont tirés du *Statistical Abstract for the United Kingdom in each of the last fifteen years from* 1865 *to* 1879, paru en 1880. Il est regrettable que les statistiques anglaises soient si en retard pour les finances des localités.

Bretagne et de l'Irlande, voici à quels résultats nous arrivons. L'ensemble des revenus déclarés aux différentes catégories de l'impôt sur le revenu atteignait en 1879 le chiffre de 14 milliards 450 millions de francs (578,000,000 liv. st.). Il est incontestable que cette somme est au-dessous de la vérité : il y a toujours des déclarations inexactes ; on peut même dire que presque toutes les déclarations sont inexactes : dans tout pays, en effet, où existe l'impôt sur le revenu, l'habitude s'établit de ne déclarer qu'une certaine fraction de ce revenu, les deux tiers, par exemple, ou les trois quarts. En supposant que les contribuables à l'impôt sur le revenu aient déclaré en moyenne les quatre cinquièmes de leurs ressources réelles, on arrive à un chiffre de plus de 18 milliards pour les revenus devant contribuer à l'*Income-tax*. Mais il ne faut pas oublier que cet impôt n'atteint en Angleterre que les revenus supérieurs à 3,750 francs, ce qui probablement porte la limite d'exemption, par suite de la fraude, à 4,500 ou 5,000 fr. dans la plupart des cas : tous les ouvriers, les paysans, une partie de la petite bourgeoisie se trouvent donc exemptés. Les exempts sont certainement beaucoup plus nombreux que les contribuables à cet impôt ; il est probable que, pris ensemble, les petits revenus exemptés de l'*Income-tax* équivalent aux revenus plus élevés qui y sont soumis. Il en résulterait que l'ensemble des revenus des citoyens de la Grande-Bretagne et de l'Irlande ne serait pas inférieur à 36 milliards de francs : l'ensemble des impôts nationaux ou locaux ne représenterait ainsi que 7 1/2 p. 100 environ du revenu des habitants. Ce serait une proportion plus forte que celle qui existe en Belgique, mais notablement plus favorable que celle que nous allons constater en France.

Dans notre pays le budget de l'État, tel qu'il a été proposé par M. Léon Say, pour l'année 1883, monte en dépenses ordinaires à 3 milliards 27 millions de francs. Il faut faire subir à ce chiffre diverses réductions d'une certaine importance. Il convient d'abord de détacher 31 millions de dépenses concernant l'Algérie, auxquelles il est pourvu par des impôts ou des ressources propres à ce pays et qui ne chargent nullement la métropole. C'est une véritable confusion qui a fait introduire ces recettes et ces dépenses dans le cadre de nos budgets métropolitains. Ce n'est pas tout, notre budget comprend, en outre, beaucoup de recettes qui ne proviennent vraiment pas d'impôts : par exemple, le produit des domaines, soit 18 millions et quart, et celui des forêts, 35 millions et quart ; presque toute la catégorie des ressources classées sous la rubrique de « produits divers du budget », soit 50 millions ; on doit aussi déduire des recettes de nos contributions indirectes les approvisionnements de matières

premières et les frais de fabrication des manufactures nationales de tabacs et de poudre, parce que la somme représentant ces dépenses spéciales de l'État n'est pas un impôt payé par le contribuable; alors même que l'État ne taxerait pas le tabac ou la poudre et que la fabrication de ces substances serait libre, le consommateur devrait toujours payer au producteur le prix d'achat et d'élaboration des matières premières; or, de ce chef les dépenses de l'État atteignent la somme de 70 millions environ. Il est encore équitable de retrancher du budget, pour avoir le chiffre réel des impôts, la partie des recettes des postes et des télégraphes, qui équivaut aux frais de ce double service, soit 134 millions de francs, cette somme n'ayant pas le caractère d'impôt. On doit faire de même pour les 8 millions du produit des amendes et des condamnations pécuniaires et pour les 20 millions de remboursements et de restitutions qui ne figurent guère au budget que pour ordre, le contribuable ne s'en dessaisissant que pour les recouvrer après. L'ensemble de ces défalcations monte à 366 millions en chiffres ronds, et ramène à 2 milliards 661 millions le rendement des impôts proprement dits qui figurent au budget de 1883.

On doit tenir compte, en outre, des impôts perçus pour les départements et les communes. Le montant de ces taxes est assez malaisé à calculer avec exactitude, surtout pour une année très récente. Le *Bulletin de statistique du ministère des finances* (livraison de février 1882, page 154) fixait à 154 millions en chiffres ronds le montant des impôts directs départementaux en 1881; les impôts directs communaux avaient produit, en 1877, d'après la même source, 232 millions de francs; les octrois, dans la même année, 250 millions. Le *Bulletin* donnait ensuite l'énumération de 176 millions de revenus divers communaux, ayant pour la plupart un caractère domanial; nous pouvons toutefois extraire de cette catégorie 26 millions pour représenter des menues taxes diverses qui sont de vrais impôts, et nous laissons le reste de côté. On arrive ainsi à un chiffre de 662 millions qui représentent la part des impôts dans les budgets départementaux et communaux; mais comme les recettes des communes n'ont été indiquées que pour 1877 et celles des départements pour 1881, on peut, sans risque de se tromper, y ajouter 50 ou 60 millions pour représenter l'augmentation qui a dû se produire entre ces années et 1883 qui est celle que nous considérons; c'est, en définitive au chiffre de 710 ou 720 millions que nous parvenons par cette méthode (1).

(1) Dans la seconde édition de cet ouvrage, n'ayant pas le secours des calculs faits par le ministère des finances et publiés par le *Bulletin de statistique* de février 1882, nous étions arrivés à 740 millions pour les impôts locaux; ce chiffre ne diffère guère, on le voit, de celui auquel nous conduisent des informations plus précises. (Note de la 3e édition.)

Les taxes locales montant en France à 720 millions approximativement et les véritables impôts généraux à 2 milliards 661 millions, le poids de la taxation en France, déduction faite de toute recette ayant un caractère domanial, atteindrait pour l'ensemble des pouvoirs publics 3 milliards 380 millions de francs environ.

Quel est maintenant le revenu total des Français sur lequel s'opère ce prélèvement de 3 milliards 380 millions, c'est ce qu'il est difficile de dire. Nous n'avons pas en France d'impôt sur le revenu, sauf celui sur les valeurs mobilières, qui puisse nous servir d'indice. C'est, croyons-nous, par une comparaison avec l'Angleterre que l'on peut arriver à une idée approximative du revenu de la France. On a vu qu'en Angleterre l'ensemble des revenus des citoyens peut être évalué à 36 milliards environ. L'ensemble des revenus de la France doit être un peu moindre et peut être porté à 28 ou 30 milliards. La population de la France est encore supérieure de 4 millions d'âmes à celle du Royaume-Uni ; sa superficie est des deux cinquièmes plus considérable ; si la grande industrie est chez nous moins florissante, les industries de luxe y sont beaucoup plus répandues ; s'il y a moins de richesse dans nos villes, nos paysans sont plus à leur aise. Les fortunes sont chez nous moins concentrées, mais l'aisance est plus commune. Ces circonstances expliquent que l'ensemble du revenu des Français puisse être évalué à 28 ou 30 milliards, quand l'ensemble du revenu des Anglais est de 36 milliards.

Or, sur ces 28 ou 30 milliards de francs qui constituent les revenus des Français, il faut prélever annuellement 3 milliards 380 millions environ par l'impôt pour l'État, les départements ou les communes, c'est une proportion de 11 à 12 p. 100. L'impôt prend donc en France le huitième environ de tous les revenus particuliers. Le pays supporte encore assez aisément ce fardeau considérable ; mais il lui serait sans doute impossible de subir longtemps sans souffrance une aggravation des charges actuelles. Si l'on veut que le travail et l'épargne ne soient pas atteints dans leur essor et que le capital ne soit pas porté à émigrer, il faut s'ingénier à réduire cet énorme prélèvement, ou du moins il faut le laisser stationnaire et ne pas songer à l'accroître. Du reste, si ce chiffre de 3 milliards 380 millions d'impôts demeurait fixe, en réalité il représenterait chaque année une proportion décroissante par rapport à la richesse nationale, parce que celle-ci s'accroît de plusieurs milliards tous les ans (1).

(1) L'épargne qui vient se placer en valeurs de bourse est d'environ 1,500 millions, peut-être même près de 2 milliards.

On ne peut évaluer à un chiffre moindre l'épargne qui est directement employée par ses auteurs en améliorations foncières, industrielles ou mobilières et en constructions ne donnant pas lieu à des émissions d'actions.

Nous avons comparé trois pays de l'Europe qui se tiennent à trois degrés divers de la taxation : la Belgique où l'impôt total représente environ 6 à 6 1/2 p. 100 du revenu des citoyens, l'Angleterre où cette proportion est de près de 7 1/2 p. 100, la France où elle atteint environ 12 p. 100. On peut dire que dans aucun de ces trois pays l'impôt n'est très léger, et que dans aucun non plus il n'est absolument intolérable ; mais en France il approche du point où une nouvelle augmentation deviendrait périlleuse pour la constitution économique du pays. En résumé, l'impôt dans un pays bien administré, qui n'a pas derrière lui un passé belliqueux et des catastrophes nationales lui ayant légué des dettes, ne devrait pas dépasser 5 p. 100 de l'ensemble des revenus des citoyens ; d'un autre côté, il n'y aurait pas grand avantage à ce qu'il tombât au-dessous de 4 p. 100, l'État et les localités pouvant toujours entreprendre des travaux d'amélioration matérielle ou morale qui tournent au bénéfice de la communauté, et une quote-part de 4 p. 100 du revenu des citoyens pouvant être facilement perçue sans vexations et sans entraves pour l'industrie et le commerce. De 5 à 7 ou 8 p. 100 du revenu des habitants, l'impôt peut encore être assez facilement établi et supporté avec aisance. Au-dessus de 10 p. 100 l'impôt devient très lourd ; il est presque impossible qu'on le perçoive sans des mesures arbitraires ou vexatoires. Enfin au dessus de 15 ou 16 p. 100 l'impôt porte un préjudice considérable à la société, pousse le capital et les citoyens à l'émigration et devient presque irrécouvrable. Un pays voisin du nôtre et relativement plus chargé encore, l'Italie, nous semble arrivé à l'extrême limite où l'impôt nuit à la société et se nuit à lui-même, en ce sens qu'il donne trop de tentations et de facilités à la fraude (1).

(1) Depuis la 1re et la 2e édition de cet ouvrage la situation financière de l'Italie s'étant améliorée, on a pu entrer dans la voie des dégrèvements, réduire, par exemple, pour la supprimer ensuite, la taxe sur la mouture. L'Italie n'en reste pas moins un pays très chargé d'impôts. (Note de la 3e édition.)

CHAPITRE II

NOTIONS GÉNÉRALES SUR L'IMPÔT (SUITE). — L'IMPÔT PROPORTIONNEL ET L'IMPÔT PROGRESSIF.

Le principe de la spécialité et le principe de la généralité des taxes. — Exemple des taxes locales en Angleterre. — Les vices du système de spécialité. — Les quatre règles d'Adam Smith sur l'impôt. — L'impôt proportionnel et l'impôt progressif. — Les autorités en faveur de l'impôt progressif. — Fausseté du prétendu principe de l'égalité de sacrifice. — La théorie de l'impôt progressif est une théorie sentimentale et non pas rationelle. — Comparaison du prix des services que l'État rend aux hommes de différentes conditions. — Comparaison entre le prix des services de l'État et le prix des services des compagnies privées.

Arbitraire de l'impôt progressif. — La progression illimitée. — Le système plus insidieux de l'impôt progressif sur l'accroissement du revenu. — Dangers presque égaux de ce système appliqué avec logique.

Improductivité du système de la progression. — Petit nombre des grandes fortunes et des grands revenus. — Exemple de la Prusse et de la Saxe d'après l'*Einkommenssteuer*. — Exemple des États-Unis et de l'Angleterre.

L'impôt progressif dans les divers cantons suisses. — En quoi l'application faite en Suisse n'est pas concluante. — Le taux de l'impôt est très faible, la progression s'arrête en général très bas. — L'impôt progressif ne rapporte guère plus que l'impôt proportionnel.

Exemples d'impôts qui n'ont de progressif que la forme. — La taxe mobilière en France et dans d'autres pays. — Le système de l'exemption des très petits revenus et du demi-droit pour les moyens revenus diffère notablement du système de l'impôt progressif.

On a vu que l'impôt est la contribution de chaque citoyen aux dépenses du gouvernement, et que, d'autre part, les dépenses du gouvernement représentent non seulement les frais des services publics, mais encore les intérêts et l'amortissement des dettes qui grèvent le pays. Ce qui résulte de cette définition, c'est que la part de chaque citoyen dans le chiffre total des impôts devrait théoriquement et en stricte équité être proportionnelle aux avantages qu'il recueille des dépenses de l'État et à sa part de responsabilité dans l'établissement de la dette de l'État.

On a essayé souvent d'un système d'impôts spéciaux qui ferait payer directement par chaque citoyen le prix du service que lui rend l'État, la province ou la commune. Il existe encore, dans les pays civilisés, en France même, quelques exemples de ces taxes spéciales : celles de la poste, celle du balayage à Paris. Au commencement de ce siècle, il y avait en France une taxe des routes qui était payée directement soit par les riverains, soit par ceux qui s'en servaient. Un des récents préfets de la Seine, depuis lors ministre

des finances, se proposait d'étendre ce système pour les taxes municipales. C'est toutefois en Angleterre qu'il s'est le plus développé. La plupart des taxes directes des comtés, des bourgs et des paroisses sont, en apparence et en nom du moins, des taxes spéciales qui portent directement sur ceux qui sont censés profiter des services auxquels le produit de ces taxes est affecté. C'est ainsi que l'on a dans les bourgs anglais des taxes pour l'éclairage et l'entretien des rues (*lighting and paving rate*), des taxes pour les égouts (*sewers rate*), des taxes pour les eaux (*water rate*), des taxes pour les musées (*museum rate*), des taxes pour les aliénés (*lunatics asylum rate*), une taxe de police (*watch rate*), enfin une taxe générale (*general rate*) ou une taxe du bourg (*borough rate*) pour faire face aux dépenses qui ne sont pas pourvues ou le sont insuffisamment par les autres taxes spéciales. Dans les paroisses, qui sont l'élément embryonnaire des comtés et des bourgs (1), il y a une aussi grande variété de taxes : la taxe des pauvres d'abord (*poorrate*), qui est la clef de voûte de tout le système, la taxe des routes (*highway-rate*), etc. Les comtés qui ne se composent que des paroisses rurales et ne comprennent pas les bourgs municipaux, en plus d'une taxe générale appelée *county rate*, ont deux taxes spéciales pour les aliénés et pour la police. Cette spécialisation des taxes n'existe, d'ailleurs, en Angleterre que pour les localités ; on n'en trouve pas de traces dans les finances de l'État.

Pour que cette spécialisation des taxes fût rigoureuse, il faudrait qu'il fût tenu un compte particulier de l'emploi du produit de chacune d'elles, et qu'aucune parcelle du produit de l'une ne pût servir à faire face à des dépenses auxquelles une autre taxe devrait pourvoir. Ainsi, l'un des résultats du système de la spécialisation des taxes, c'est une assez grande complication de la comptabilité, c'est aussi des difficultés assez nombreuses pour l'administration. Ou bien il faut, en effet, que chaque service public soit confié à un personnel spécial, ayant seul le maniement des deniers de la taxe afférente à ce service, ou il est à craindre que si les divers services sont soumis à une administration générale, celle-ci ne soit souvent entraînée à pourvoir à l'insuffisance d'une taxe qui est destinée à un service indispensable par l'excédent d'une autre taxe affectée à un autre service. Dans les paroisses de l'Angleterre il existe une assez grande variété d'administrations spéciales, pour ainsi dire autonomes et indépendantes les unes des autres : les *surveyors of the highways*, par

(1) Voir notre ouvrage *l'Administration locale en France et en Angleterre* ; se reporter aussi à la savante étude de MM. Fisco et van der Straeten sur les *Taxes locales en Angleterre, en Écosse et en Irlande*.

exemple, c'est-à-dire les inspecteurs des chemins, les *lighting surveyors* ou inspecteurs de l'éclairage, les marguilliers, *churchwardens*, les comités d'inhumation, *burialboards;* ces différents fonctionnaires ont le maniement et même la répartition de la taxe spéciale affectée à leur service particulier.

Pour que la spécialisation des taxes soit complète, il faut encore une autre condition, c'est que toutes ces différentes taxes aient chacune une assiette particulière, que chacune soit établie d'après l'évaluation exacte de l'importance que le service spécial auquel elle doit pourvoir a pour chaque contribuable. Cette différence d'assiette existe et surtout a existé dans la paroisse anglaise pour plusieurs de ces taxes locales. Elle tend cependant à disparaître : presque toutes ces taxes ne sont plus guère maintenant que des annexes à la taxe des pauvres, qui est un véritable impôt foncier : elles s'y superposent comme nos centimes additionnels s'ajoutent à nos contributions directes. Dans ce cas l'on peut dire que la spécialisation des taxes n'existe plus qu'en apparence et de nom, puisque dans l'application, on ne tient pas compte de la différence d'avantages que les contribuables retirent de chaque service déterminé. Il y a, cependant, encore dans les paroisses anglaises quelques taxes spéciales qui ont une assiette particulière : telle est la taxe d'éclairage, qui n'est pas une simple annexe à la taxe des pauvres, mais qui porte proportionnellement trois fois plus sur les propriétés bâties que sur les propriétés non bâties. Il en est de même pour la taxe de police, qui est proportionnelle au revenu des biens imposés, avec cette restriction que les propriétés bâties payent trois fois plus que les non bâties.

Si l'on examine le système de la spécialité des taxes en théorie, on le trouve très conforme à la logique, aux principes mêmes de l'économie politique. Si, au contraire, on se place au point de vue de l'application, les difficultés de se système paraissent insurmontables : complication dans la comptabilité, différence d'assiette des diverses taxes spéciales, nombre surabondant de fonctionnaires, impossibilité dans la plupart des cas d'asseoir avec équité chaque taxe spéciale, insuffisance des sommes affectées à tel service, excédent de celles qui sont destinées à tel autre. Voici un exemple de l'embarras où l'on se trouve pour asseoir chaque taxe spéciale avec équité : si l'on considère le service des routes, il peut y avoir deux méthodes pour l'établissement d'une taxe spéciale : l'une qui ferait porter toutes les dépenses sur les propriétaires des terres riveraines, l'autre qui les rejetterait uniquement sur les voitures qui passent sur la route. L'une ou l'autre méthode a les plus grands inconvénients et n'est

pas aisément acceptée par le contribuable spécial. En Angleterre avant 1688, d'après Macaulay, l'obligation pour les paroisses rurales d'entretenir seules les routes qui les traversaient était une des causes de l'impraticabilité de ces voies de communication : il est sûr, en effet, que les villes qui se trouvaient à peu près exemptées de toute contribution à ce service, en tiraient cependant un avantage aussi grand que les campagnes. Quant aux péages sur les routes, les inconvénients en sont évidents.

Le système de la spécialité des taxes tend à être abandonné. Il est visible qu'il ne pourrait jamais être appliqué pour les impôts nationaux ; il ne saurait servir que pour les recettes des communes ou des districts. A mesure, en effet, que l'on s'élève, on voit qu'il existe une foule de services sociaux, pour ainsi dire immatériels, qui ne sauraient rentrer dans le système des taxes spéciales ; ainsi les dépenses de l'armée, de la marine, de la justice, beaucoup d'autres encore, ne peuvent sans inconvénients être alimentées au moyen de taxes particulières ayant une assiette dictincte de celle des impôts généraux. L'ancienne pratique des *épices*, qui faisait payer par le plaideur malheureux la plupart des frais de la justice, était singulièrement injuste et vexatoire : car, dans une société civilisée, le service de la justice est tout aussi utile à ceux qui ne plaident pas qu'à ceux qui plaident. Le principal mérite de la magistrature n'est pas tant de trancher les procès que de les prévenir.

On peut rapprocher des taxes spéciales les taxes qui étaient autrefois affectées d'une manière particulière au service de différents emprunts et qui constituaient le *fonds* de cet emprunt comme le *fonds consolidé*. Cet usage d'affecter des impôts spéciaux à chaque emprunt ne présente guère d'avantage que dans les contrées peu solvables, encore ces affectations y sont-elles constamment violées. Aussi cette pratique est-elle abandonnée dans tous les pays bien administrés (voir le second volume de cet ouvrage).

Nous avons dit qu'en Angleterre même les taxes spéciales n'existaient plus guère aujourd'hui qu'en nom et en apparence, presque toutes venant se confondre avec la taxe des pauvres, et le produit de tous ces divers impôts commençant à être versé dans les mains des mêmes administrateurs.

Une considération s'ajoute aux précédentes pour condamner le système de la spécialité des taxes. On a vu que l'impôt est dû par chaque citoyen, non seulement en raison des avantages qu'il retire de chaque service social, mais aussi en raison de la responsabilité qui lui incombe dans les fautes nationales et de l'obligation où il se trouve de participer au paiement des dettes qui sont la suite de ces

fautes. La part de chaque citoyen dans l'impôt devrait donc être proportionnelle d'un côté aux avantages qu'il retire des dépenses de l'État, et, de l'autre côté, à la part qu'il a eue dans l'établissement de la dette de l'État.

On comprend qu'il est absolument impossible de rechercher et de constater quelle est la part qui incombe à chaque citoyen dans les malheurs publics. Si l'on voulait se livrer à ces investigations, ce serait la passion politique qui servirait de guide : on serait entraîné à faire porter la responsabilité entière des fautes nationales sur les seules personnes qui étaient au pouvoir lorsqu'elles furent commises, sans tenir compte du concours qui leur a été donné par le reste du pays. On reviendrait ainsi aux confiscations,

Le principe raisonnable qui prévaut en pareil cas est celui de la solidarité nationale. On présume que tous les citoyens participent en proportion de leurs revenus aux avantages du gouvernement et aussi aux fautes commises par le gouvernement, et que, par conséquent, ils doivent payer l'impôt proportionnellement à leurs facultés ou à leurs revenus. Ce principe ne repose sans doute que sur une présomption ; mais cette présomption est très vraisemblable. Elle l'est surtout dans nos sociétés démocratiques où chaque citoyen a le droit de suffrage et où néanmoins l'influence de la richesse est encore assez grande, quoiqu'elle tende sans cesse à s'affaiblir.

C'est donc là une convention, plutôt qu'un principe absolument indiscutable ; mais c'est une convention très légitime et très utile dans la pratique. Elle a le mérite de simplifier l'assiette de l'impôt et de donner la seule base fixe que l'on puisse rencontrer pour la distribution de l'impôt entre les citoyens. Cette règle de la proportionnalité de l'impôt est le seul instrument de précision, le seul criterium que l'on possède dans les questions fiscales : c'est, en outre, si l'on nous permet cette expression un peu emphatique, une sorte de palladium qui met les citoyens à l'abri de l'oppression. En dehors de la proportionnalité aux facultés (1) des citoyens, il n'y a, en matière d'impôt, que l'arbitraire et le caprice.

Adam Smith, cherchant quelles sont les conditions générales d'un

(1) Le mot de *facultés* est ici plus exact, quoique plus vague, que celui de *revenus*. On verra plus loin, quand nous parlerons de l'impôt sur le revenu, que nous n'admettons pas que les revenus de toute origine et de différentes durées paient une même quote-part à l'impôt. Les revenus permanents, perpétuels, doivent être plus imposés que ceux qui proviennent de l'activité personnelle et qui sont précaires ou périssables. Toutefois, si ces derniers ont droit à une certaine modération de taxe, ils ne sauraient légitimement être complètement exemptés : c'est les traiter équitablement que de les frapper du demi-droit, quand les revenus perpétuels sont frappés du droit entier.

bon système d'impôts, a établi quatre maximes qui sont devenues célèbres :

« 1° Les sujets d'un État doivent contribuer au soutien du gouvernement, chacun, le plus possible, en proportion de ses facultés, c'est-à-dire en proportion du revenu dont il jouit sous la protection de l'État. La dépense du gouvernement est, à l'égard des individus d'une grande nation, comme les frais de régie sont à l'égard des propriétaires d'un grand domaine, qui sont obligés tous à contribuer à ces frais en proportion de l'intérêt qu'ils ont respectivement dans ce domaine. » Nous trouvons ce considérant beaucoup moins juste que le dispositif qui le précède ; mais nous nous sommes assez appesanti sur les origines très complexes de l'obligation qu'a chaque citoyen de payer l'impôt pour ne pas nous y arrêter de nouveau.

« 2° La taxe ou portion d'impôt que chaque individu est tenu de payer doit être certaine, et non arbitraire. L'époque du paiement, le mode de paiement, la quantité à payer, tout cela doit être clair et précis, tant pour le contribuable qu'aux yeux de toute autre personne.

« 3° Tout impôt doit être perçu à l'époque et selon le mode que l'on peut présumer les plus commodes pour le contribuable.

« 4° Tout impôt doit être perçu de manière qu'il fasse sortir des mains du peuple le moins d'argent possible au delà de ce qui entre dans le trésor de l'État, et en même temps à ce qu'il tienne le moins longtemps possible cet argent hors des mains du peuple avant d'entrer dans ce trésor. »

Telles sont les quatre célèbres règles d'Adam Smith : trois d'entre elles concernent l'assiette et le recouvrement de l'impôt : ce sont des règles pratiques ; une seule concerne la distribution de l'impôt ; c'est une règle théorique ; elle a souvent été discutée. Nous l'avons adoptée et nous devons la défendre.

Au système de l'impôt proportionnel aux facultés des citoyens on a souvent opposé l'impôt dit progressif : celui-ci a trouvé faveur dans le public et même parmi les savants ; nombre d'écrivains et d'enthousiastes l'acclament.

Qu'est-ce donc que l'impôt progressif ? Quels sont les principes théoriques sur lesquels il repose ? Quelles en sont ou quelles en seraient les conséquences pratiques ?

L'impôt proportionnel, avons-nous vu, est celui qui prélève toujours une même quote-part du revenu des citoyens, quelle que soit l'importance de ce revenu. Le diviseur est toujours constant, c'est le dividende seul qui varie. L'impôt progressif est celui qui prélève une quote-part d'autant plus grande du revenu de chaque citoyen

que ce revenu est plus considérable. Le diviseur est variable et croît à mesure que s'élève le revenu individuel qui joue le rôle de dividende.

A la théorie de la proportionnalité matérielle de l'impôt, on a substitué la théorie de la proportionnalité du sacrifice. Ce n'est pas la même quote-part de tous les revenus qu'il faut exiger, dit-on, des citoyens, c'est la même quote-part de sacrifices qu'il leur faut imposer. Ainsi, celui qui a 10,000 fr. de rentes, assure-t-on, fait un sacrifice moins considérable en payant 1,000 fr. que celui qui a 1,000 fr. de revenu en en payant 100 ; d'où l'on conclut que, si l'impôt prend 10 p. 100 à celui qui a 1,000 fr. de rente, il devra prendre 15 ou 20 pour 100 à celui qui en a 10,000.

Cette théorie est elle exacte en elle-même ? Est-elle facilement applicable ? Dégrèverait-elle notablement les classes pauvres ou simplement aisées, sans charger outre mesure les classes opulentes ? A nos yeux, cette théorie est simplement sentimentale, elle n'a aucune base rationnelle ; elle ne conduirait dans la pratique qu'à des résultats insignifiants pour le peuple, si la progression était légère, et à des résultats déplorables pour la société en général, si la progression était forte.

Avant de faire cette démonstration, citons quelques-unes des autorités sous lesquelles s'abrite l'impôt progressif. On invoque en sa faveur toute une nuée d'écrivains considérables. Il est souvent plus facile de trouver des docteurs que des raisons. C'est Montesquieu qui ouvre la marche : parlant d'un impôt progressif qui existait à Athènes, il dit : « La taxe était juste, quoiqu'elle ne fût pas propor-« tionnelle. Si elle ne suivait pas la proportion des biens, elle suivait « la proportion des besoins. On jugea que chacun avait son néces-« saire physique égal, que ce nécessaire physique ne devait pas être « taxé : que l'utile venait ensuite et qu'il devait être taxé, mais moins « que le superflu ; que la gradation de la taxe sur le superflu empê-« chait le superflu. »

En vérité, nous ne trouvons pas que ce soit là une argumentation bien persuasive. Que les républiques de l'ancienne Grèce se soient imaginé que le devoir de l'État était de supprimer le superflu et d'égaliser les fortunes, c'est là un fait qui est constaté souvent par l'histoire. Il ne semble pas que cette théorie fût heureuse, car son application produisit des révolutions fréquentes. Les idées du monde moderne sont tout à fait différentes ; il ne se rencontrerait guère personne, parmi les législateurs des nations civilisées actuelles, pour soutenir que l'État doive dévorer le superflu des citoyens. S'il était prouvé que l'impôt progressif a nécessairement cette conséquence, ce serait la condamnation irrévocable de ce mode d'impôt. Nous ne

retiendrons dans les paroles de Montesquieu que l'assertion d'après laquelle le nécessaire physique de chaque citoyen doit être exempt de toute taxe. Ce n'est pas là seulement une doctrine ancienne, c'est aussi une doctrine actuelle : quelques écrivains allemands notamment ont créé une formule pour ce système : le *minimum d'existence*, disent-ils, ou le *minimum de besoins* ne doit pas être taxé. Nous aurons à examiner cette théorie que nous n'adoptons pas parce qu'elle nous paraît avoir des inconvénients pratiques considérables. Qu'est-ce que le *minimum d'existence* ou le *minimum de besoins?* C'est une quantité qui n'est pas constante, qui varie, au contraire, considérablement suivant les pays et les siècles. En outre, dans nos démocraties, où tous les citoyens sont armés du droit de suffrage, il y aurait des inconvénients graves à ce que la classe la plus nombreuse fût absolument exempte de tout impôt.

Jean-Jacques Rousseau, Bernardin de Saint-Pierre, Condorcet, figurent parmi les autorités littéraires ou philosophiques, plutôt qu'économiques, que l'on invoque à l'appui de l'impôt progressif. Le financier Montyon ne paraît pas complètement hostile au même système. Abordons des adversaires plus sérieux. On a quelquefois voulu représenter Adam Smith comme partisan de l'impôt progressif, parce qu'il a écrit la phrase suivante : « Il n'est pas très déraisonnable que les riches contribuent aux dépenses de l'État, non « seulement en proportion de leur revenu, mais encore au delà de « cette proportion. » Voilà certes un singulier champion de l'impôt progressif : il se contente de dire qu'il n'est pas très déraisonnable que les riches paient un peu plus que leur part : c'est là une phrase qui lui échappe en passant. Que prouve-t-elle ? si ce n'est qu'Adam Smith est un esprit pratique qui admet que dans l'application il puisse survenir quelques dérogations aux règles de la science et de la justice ; ces règles, en matière d'impôts, il les a posées doctrinalement ; nous les avons citées plus haut, et la première, c'est précisément que « les sujets d'un État doivent contribuer au soutien du « gouvernement, chacun, le plus possible, en proportion de ses « facultés, c'est-à-dire en proportion du revenu dont il jouit sous la « protection de l'État. » Voilà le principe ; que dans l'application il ne soit pas strictement observé, que les riches soient proportionnellement un peu plus taxés que les pauvres, Adam Smith trouve que ce n'est pas absolument déraisonnable, mais il s'est gardé de dire que ce fût là un exemple à suivre; il est probable qu'il s'en garderait encore davantage aujourd'hui que nos sociétés démocratiques donnent au pauvre le droit de suffrage, c'est-à-dire mettent le riche à sa discrétion.

Adam Smith ne peut donc nullement passer pour un partisan de l'impôt progressif. Jean-Baptiste Say, au contraire, est un des défenseurs de cette doctrine. Voici comment il s'exprime à ce sujet dans deux différents ouvrages. Dans son *Cours d'économie politique* il dit : « Une contribution simple et proportionnelle n'est-elle pas plus lourde « pour le pauvre que pour le riche? L'homme qui ne produit que la « quantité de pain nécessaire pour nourrir sa famille doit-il contri- « buer exactement dans la même proportion que celui qui, grâce à « ses talents distingués, à ses immenses biens-fonds, à ses capitaux « considérables, non seulement jouit et procure aux siens toutes les « jouissance du luxe le plus somptueux, mais de plus accroît cha- « que année son trésor? Ne trouvez-vous pas dans cette prétention « quelque chose qui exclut l'équité? » Le goût de Jean-Baptiste Say pour l'impôt progressif est plus marqué dans un autre ouvrage, dans son *Traité d'économie politique :* « Les revenus d'un homme ou d'une « famille, dit-il, peuvent être modiques au point de ne pas suffire à « leur existence, et depuis ce point jusqu'à celui où ils peuvent satis- « faire à toutes les sensualités de la vie, à toutes les jouissances du « luxe et de la vanité, il y a dans les revenus une progression imper- « ceptible, et telle qu'à chaque degré une famille peut se procurer « une satisfaction un peu moins nécessaire, jusqu'aux plus futiles « qu'on peut imaginer; tellement que si l'on voulait asseoir l'impôt « de chaque famille de manière qu'il fût d'autant plus léger qu'il « portât sur un revenu plus nécessaire, il faudrait qu'il diminât, non « pas simplement proportionnellement, mais progressivement. En « effet, et en supposant l'impôt purement proportionnel au revenu, « d'un dixième par exemple, il enlèverait à une famille qui possède « 300,000 francs de revenu 30,000 francs : cette famille en conser- « verait 270,000 à dépenser par an, et l'on peut croire qu'avec un « pareil revenu, non seulement elle ne manquerait de rien, mais « qu'elle conserverait encore beaucoup de ces jouissances qui ne « sont pas indispensables pour le bonheur ; tandis qu'une famille qui « ne posséderait qu'un revenu de 300 francs et à qui l'impôt n'en lais- « serait que 270, ne conserverait pas, dans nos mœurs et au cours « actuel des choses, ce qui est rigoureusement nécessaire pour « exister. On voit donc qu'un impôt qui serait simplement propor- « tionnel serait loin cependant d'être équitable, et c'est probable- « ment ce qui a fait dire à Smith : Il n'est pas déraisonnable que le « riche contribue aux dépenses publiques non seulement en propor- « tion de son revenu, mais pour quelque chose de plus. « « J'irai « plus loin, » continue Jean-Baptiste Say, « et je ne craindrai pas de « prononcer que l'impôt progressif est le seul équitable »

Nous avons cité textuellement et longuement; nous avouons que nous sommes étonné de l'étrange faiblesse d'argumentation de ce passage. *Quandoque bonus dormitat Homerus.*

Il est impossible de découvrir dans toute cette page même l'ombre d'un raisonnement sérieux. Prenons l'exemple de Say, celui de deux familles dont l'une a 300,000 francs de rentes et dont l'autre a 300 francs de rentes : supposons que l'impôt exempte absolument la dernière et prenne la moitié de ses revenus à la première ; certes, voilà une progression assez élevée : néanmoins la famille à laquelle le fisc laisserait intacts ses 300 francs de revenu n'aurait pas, « dans « nos mœurs et au cours actuel des choses, ce qui est rigoureuse- « ment nécessaire pour exister, » tandis que l'autre famille, à qui l'État prendrait 150,000 francs par l'impôt, mais qui garderait encore 150,000 francs de revenu, « non seulement ne manquerait de rien, « mais conserverait encore beaucoup de ces jouissances qui ne sont « pas indispensables pour le bonheur ». L'impôt progressif ne ferait pas cesser ce contraste, à moins toutefois que la progression ne fût telle qu'elle supprimât le superflu, comme Montesquieu égaré paraît le recommander. Si l'on admet que le devoir de l'État soit d'égaliser les conditions, alors l'impôt progressif peut être tenu pour recommandable. Nous répétons que le système de l'impôt progressif est une simple théorie sentimentale, qui n'est en rien fondée sur la raison et sur l'expérience. Nous nous croyons en mesure de prouver surabondamment cette assertion : on le verra tout à l'heure. Mais continuons d'abord notre revue des autorités qui défendent l'impôt progressif.

On cite encore à l'appui de cette doctrine Rossi, qui dit simplement : « Quoi qu'il en soit, toujours est-il que l'impôt progressif « étant une taxe limitée peut se concevoir; mais que l'impôt pro- « gressif illimité n'est pas possible, parce qu'il conduirait prompte- « ment à la destruction du capital. » On dit aussi que Léon Faucher, qui a été ministre sous la présidence du prince Louis-Napoléon, proposait la généralisation de l'impôt mobilier sur une échelle progressive, et que Mac-Culloch ne repousse que faiblement cette méthode. Mais c'est faire une confusion que de voir dans cet expédient un véritable impôt progressif, c'est-à-dire l'impôt qui se propose de prélever une plus forte quote-part des grands revenus que des moyens, et des moyens que des petits. Nous examinerons, à la fin de ce chapitre, les impôts qui n'ont de progressif que l'apparence et qui tendent au fond à faire supporter à chacun une charge qui soit proportionnelle à son revenu.

Stuart-Mill a paru à quelques personnes hésitant sur le choix entre l'impôt progressif et l'impôt proportionnel. Suivant nous, il n'y a

de sa part nulle hésitation véritable. « Bien que dans mon opinion, dit-« il, le principe progressif, qui consiste à lever un tant pour cent plus « élevé sur des sommes plus fortes, puisse soulever des objections « comme principe général de répartition de l'impôt, il serait juste et « nécessaire de l'appliquer dans la fixation des droits sur les legs et « sur les successions. » Mais la question de l'héritage est une question spéciale, qui n'a rien de commun avec celle des impôts sur les revenus ou sur les fortunes des vivants. Pour ces derniers, Stuart Mill est partisan de l'impôt purement et simplement proportionnel ; il admet seulement l'exemption d'un minimum d'existence ou de besoins.

« En partant, dit-il, du principe que l'on doit demander à chaque « individu un sacrifice égal, nous avons à rechercher si ce principe « serait appliqué dans le cas où chacun donnerait la même propor-« tion pour cent de ses revenus. Un grand nombre de personnes « soutiennent que non, disant que celui qui donne le dixième d'un « petit revenu se prive plus que celui qui donne le dixième d'un « gros revenu ; c'est sur cette assertion qu'est fondée l'idée très répan-« due de l'impôt progressif, c'est-à-dire d'un impôt sur le revenu dont « le taux pour cent s'élève à mesure qu'il s'applique à des revenus « plus considérables.

« A bien examiner la question, il me semble que la proportion de « vérité que contient cette doctrine tient principalement à la diffé-« rence d'une taxe dont le montant peut être économisé sur des con-« sommations de luxe, et d'une taxe qui diminue, si peu que ce soit, « les consommations nécessaires à la vie. La manière de compenser « ces inégalités qui semble la plus équitable est celle que propose « Bentham et qui consiste à dispenser de l'impôt un minimum de re-« venu suffisant pour procurer à celui qui le possède les choses né-« cessaires à la vie. Supposez que cinquante livres sterling suffisent « à pourvoir aux besoins des personnes qui vivent ordinairement sur « un revenu de façon à ce qu'elles aient ce qui leur est nécessaire « pour vivre et se bien porter, se défendre contre les souffrances phy-« siques ordinaires, sans pouvoir se procurer une petite douceur. « Alors, on prendrait cette somme comme *minimum*, et les revenus « qui la dépasseraient seraient soumis à l'impôt, non pour la totalité, « mais pour la somme qui dépasserait le minimum. Si la taxe était « de 10 pour 100, un revenu de 60 livres serait considéré comme « un revenu net de 10 livres et imposé à 1 livre par an, et un revenu « de 1,000 livres serait imposé sur 950. En ce cas, chacun paierait « un impôt proportionnel, non à son revenu, mais à son superflu. »

On voit combien la doctrine de l'exemption du minimum d'existence diffère de celle de l'impôt progressif. La première n'admet

aucun arbitraire, sauf toutefois dans la fixation de la somme de revenu qui est censée représenter le minimun d'existence ; la seconde doctrine, au contraire, comporte l'arbitraire le plus effréné ; pour chaque échelon de la progression, il ne peut y avoir aucune règle : c'est le pur caprice qui règne.

Parmi les autres partisans de l'impôt progressif, nous citerons M. Villiaumé et surtout M. Joseph Garnier, qui s'est appliqué à corriger les vices de ce système, en préconisant « la progression ration-« nelle limitée » et en substituant le terme d'*impôt progressionnel* à celui d'*impôt progressif*. Les efforts de M. Joseph Garnier ne sont pas parvenus, selon nous, à découvrir un impôt qui fût juste, fixe et inoffensif, en dehors de l'impôt proportionnel.

Il est un esprit en qui le sophisme s'est incarné et qu'on ne peut trouver d'accord sur rien avec lui-même : le lecteur a nommé Proud'hon. Cet écrivain est-il ou non partisan de l'impôt progressif ? c'est ce qu'il est malaisé de dire. En 1848, membre de l'Assemblée constituante, il a fait une proposition pour l'établissement de cet impôt. Dans son livre sur l'impôt, il se prononce pour une taxe progressive sur les héritages collatéraux, ainsi que sur les maisons. Dans d'autres chapitres, il est très violent contre l'impôt progressif, qu'il traite de *joujou fiscal* et d'hypocrisie. « Quand donc, s'écrie-t-il, cessera-t-on d'entretenir le public de ce *bilboquet de la progression ?* » Le mot est très heureux, il est très juste. De deux choses l'une : ou l'impôt progressif doit être à progression très rapide, absorbant la presque totalité des revenus un peu importants ; ou bien il doit être à progression faible, et dans ce cas c'est un joujou fiscal, un bilboquet avec lequel on amuse le peuple : car, nous le prouverons, les grandes fortunes sont si peu nombreuses, en outre la fraude est si aisée en ces matières, qu'un impôt sur le revenu à progression limitée ne procurerait au trésor d'un grand État que des sommes insignifiantes : il satisferait peut-être l'envie du peuple, il ne remplirait pas les caisses du trésor, il ne dégrèverait guère les classes laborieuses, et il pervertirait toutes les idées économiques.

Après avoir ainsi passé en revue les opinions des écrivains que l'on invoque à l'appui de l'impôt progressif, il est temps de démontrer combien cette théorie est vaine et fausse. Nous nous étonnons qu'elle puisse être professée par des économistes : car elle est simplement sentimentale et n'a aucune base rationnelle.

Où va-t-on prendre cette idée que l'État soit tenu de demander par l'impôt un sacrifice strictement égal à tous les citoyens ? Est-ce que rationnellement l'impôt ne doit pas être réparti de telle façon que chacun paie strictement le juste prix des services qu'il reçoit et

la juste part qui lui incombe dans les dettes de la société ? Que dirait-on d'un boulanger, d'un épicier on d'un marchand quelconque qui voudrait faire payer sa marchandise non pas un prix uniforme pour la même qualité et la même quantité d'objets, mais à un prix qui s'élèverait suivant la fortune de l'acheteur ? ne dirait-on pas que ce système est absurde ? Que dirait-on, si un tribunal condamnait les membres d'un conseil d'administration, qui aurait commis des fautes lourdes, non pas à rembourser les actionnaires ou les tiers lésés, chacun pour une part égale et solidaire, mais qui voudrait leur imposer une égalité morale de sacrifice ?

Il ne s'agit nullement pour l'État d'infliger des sacrifices plus ou moins égaux aux individus, mais bien de recouvrer de chacun d'eux le juste prix des services rendus et leur juste part dans les intérêts et l'amortissement de la dette nationale.

Ce qu'il faudrait prouver pour appuyer solidement la théorie de l'impôt progressif, c'est que les frais de l'État pour la protection des citoyens et de leur fortune croissent d'une manière plus que proportionnelle à l'augmentation de la fortune des citoyens ; c'est, en outre, que les avantages que l'État assure aux grandes propriétés ou aux grands propriétaires sont proportionnellement plus considérables que les avantages assurés aux moyennes ou aux petites propriétés et aux moyens ou aux petits propriétaires.

Or, cela est-il vrai ? Il est manifeste que c'est le contraire qui est exact. Il coûte à l'État proportionnellement moins de frais pour défendre et pour garantir une grande propriété que pour en défendre ou en garantir une petite. Voyons comment procèdent les compagnies privées quand elles ont à remplir une tâche analogue à celle de l'État. Voici les sociétés d'assurance, qui suivent les principes économiques et qui vendent leurs services au juste prix, sans aucune considération sentimentale : font-elles payer proportionnellement plus cher aux grandes propriétés qu'aux petites ? C'est précisément l'opposé. Un grand et bel hôtel en pierres de taille et en fer paiera relativement une police moins élevée que des maisons de moindre importance, qui naturellement sont moins bien construites et exposées à plus de risques. Voici un autre exemple : Les compagnies de chemins de fer font-elles payer plus cher les gros expéditeurs, les grands commerçants et les grands industriels que les petits ? Tout au contraire, elles accordent aux premiers un rabais, et elles y trouvent un avantage ; c'est que le transport et la manipulation de grandes masses entraînent proportionnellement moins de frais que la manipulation et le transport de petites masses.

Voilà comment se conduisent les industriels libres : l'État se trouve-

t-il dans des conditions différentes ? Pourquoi ses frais de protection seraient-ils proportionnellement plus élevés pour les grandes fortunes que pour les petites, alors que toutes les industries privées sans exception trouvent qu'elles ont proportionnellement moins de frais à rendre des services aux particuliers sur une grande échelle qu'à les leur rendre sur une petite échelle ?

Est-ce que l'expérience de chaque jour ne montre pas que le nombre des attentats est très faible sur des personnes de la classe moyenne ou de la classe élevée, tandis qu'il est considérable sur des personnes de la classe inférieure ? Les premières savent mieux se protéger elles-mêmes ou par leurs serviteurs ; elles sont exposées à moins d'occasions d'attaques. Faut-il un plus grand nombre de juges et beaucoup plus de séances pour juger une affaire importante que pour en juger de minuscules? Ne voit-on pas, au contraire, que presque toujours les tribunaux et les cours ne sont occupés que de différends sans importance entre personnes de la classe moyenne ou de la classe inférieure ?

Mais toutes les dépenses de l'État ne consistent pas uniquement dans la protection des biens ou des personnes des citoyens ; examinons quelques-uns des services sociaux : voici, par exemple, l'instruction publique, les cultes, la viabilité. Croyez-vous que le riche profite proportionnellement plus que le pauvre de ces services ? Le simple bon sens dit que non. Un homme qui a 100,000 francs de rentes ne bénéficie pas cent fois plus de l'école qu'un autre qui n'a que 1,000 francs de rente. C'est même un fait curieux qu'en France l'enseignement secondaire ne coûte presque rien à l'État et que l'enseignement supérieur lui rapporte, tandis que l'enseignement populaire est seul pour lui une charge. Est-ce que la voiture élégante et légère de l'homme riche détériore infiniment plus les routes que la voiture lourde et informe du petit bourgeois et que la carriole du paysan ? On pourrait épuiser tous les services sociaux, et l'on arriverait à des conclusions du même genre.

Considérons la dette publique. Pourquoi veut-on que l'homme riche supporte dans le fardeau de la dette publique une part plus que proportionnelle à sa fortune? Ce système a les plus grands inconvénients dans les États démocratiques où la puissance appartient au nombre. Les privilèges politiques de la fortune ayant disparu, il n'est pas raisonnable de faire peser sur les classes élevées une part plus que proportionnelle à leur fortune dans les intérêts de la dette commune, c'est-à-dire dans l'expiation des fautes nationales. Ce serait décréter l'irresponsabilité du grand nombre, qui cependant a le pouvoir et surtout tend à s'en emparer de plus en plus.

Si l'on considère la dette de la France, par exemple, elle est due presque tout entière à deux séries d'événements : la révolution française et le premier empire qui en est sorti ; la révolution de 1848 et le second empire qui en a été le produit. Or, peut-on prétendre que ce soient les classes élevées du pays qui aient suscité ces événements ? N'est-il pas notoire que leur volonté a été opprimée par celle soit de la démocratie urbaine, soit de la démocratie rurale ? Est-ce que l'idéal de ces classes élevées ou moyennes n'était pas le régime essentiellement pacifique de 1815 à 1848, régime sous lequel la dette ne s'est pas accrue et qui n'a été renversé que par les classes inférieures ? Pourquoi donc, sous le gouvernement du suffrage universel ou des plébiscites, voudrait-on rejeter uniquement ou presque uniquement sur les riches ou les gens aisés tout le fardeau des fautes nationales ?

Ainsi, la théorie de l'impôt progressif n'est pas rationnelle ; elle ne sort pas d'une analyse exacte des faits sociaux ; elle est superficielle ; ce n'est pas une doctrine scientifique.

Cette théorie est en outre dangereuse, parce que, partant du principe de l'égalité de sacrifice, elle a une tendance invincible à vouloir corriger les inégalités sociales ; il y a là un entraînement qui est fatal.

Elle offre encore bien des inconvénients : ainsi l'impôt progressif est arbitraire, en ce sens qu'on ne sait comment fixer la progression et où l'arrêter. Si on ne l'arrête pas, elle finit bientôt par absorber la totalité du revenu. Supposons que l'impôt triple toutes les fois que le revenu double et que le point de départ soit un impôt de 5 francs par 500 francs de revenu, c'est-à-dire de 1 p. 100. Voilà une progression qui, au premier abord, ne paraît pas bien rapide, et le taux initial de l'impôt semble fort modéré : on arrive, cependant, avec cette méthode, au tableau suivant :

Revenu.	Montant de l'impôt.	Proportion p. 100.
500	5	1
1,000	15	1.50
2,000	45	2.25
4,000	135	3.375
8,000	405	5.0625
16,000	1,215	7.6
32,000	3,645	11.4
64,000	10,935	17.0
128,000	32,805	25.6
256,000	98,415	38.4
512,000	295,245	57.6
1,024,000	885,735	86.5
2,048,000	2,657,205	129.7

Ainsi, quoique le point de départ de la progression ne soit que le taux de 1 p. 100 du revenu, et que le montant de l'impôt triple seulement quand le revenu double, on arrive à une taxe de plus de 11 p. 100 pour les fortunes de 32,000 francs de rente, de plus de 25 p. 100 pour les fortunes de 128,000 francs de rente, de 38 p. 100 pour les fortunes de 250,000 de rente, de 57 p. 100 pour les fortunes de 512,000 francs de rente, et enfin, quand les fortunes dépassent 1 million de rente et approchent de 2 millions, la totalité du revenu est absorbée.

Si, au lieu de prendre pour point de départ un impôt de 1 p. 100 seulement sur les revenus de 500 francs, nous avions considéré un impôt de 2 p. 100 sur ces revenus, en supposant que le taux de l'impôt triplât quand le revenu double, on serait arrivé à un prélèvement de plus de 30 p. 100 sur les revenus de 64,000 francs, à un impôt de 50 p. 100 sur les revenus de 128,000 francs, à un impôt de 76 p. 100 sur les revenus de 256,000 francs, et enfin à un prélèvement de 590,490 francs sur les revenus de 512,000 francs, c'est-à-dire que dans ce dernier cas l'impôt eût réclamé 115 p. 100 du revenu; l'excès de richesse eût rendu le contribuable insolvable. Le mot de Montesquieu se réaliserait ici à la lettre : l'impôt sur le superflu finirait par détruire le superflu. Mais est-ce utile? Est-ce là ce que l'État doit se proposer? Ne serait-ce pas arrêter l'accumulation des capitaux, entraver l'épargne et la production, ou bien encore forcer les capitaux à se cacher ou à fuir? Tous les riches craindraient de le paraître et imiteraient la conduite des juifs au moyen âge.

Aussi les gens de bon sens reconnaissent que l'impôt mathématiquement progressif, selon la méthode dont nous avons donné deux exemples, est impraticable, et qu'il finirait par une véritable confiscation de la totalité des gros revenus. Mais on a inventé un système ingénieux pour limiter la progression : la progression s'appliquerait non plus au revenu total, mais à l'accroissement du revenu. Citons Jean-Baptiste Say, qui est l'avocat de ce système mitigé : « A l'époque de la Révolution française, dit-il, plusieurs écrivains, et notamment ceux qui exerçaient une grande influence sur les assemblées législatives, conçurent une grande horreur pour l'impôt progressif. On le regarda comme un motif de découragement pour tout accroissement de fortune et par conséquent pour tous les genres de perfectionnement; on le représenta comme une prime accordée à l'insouciance ou à la paresse, puisqu'un tel impôt punissait, pour ainsi dire, le succès... Mais il y a plusieurs sortes de progression, et il y en a telle qui n'enlèverait jamais que la moindre partie du revenu, la progression, par exemple, qui se règlerait,

« non sur le revenu total, mais seulement sur l'accroissement du « revenu... » De cette manière, si loin qu'on le poussât, l'impôt progressif n'absorberait jamais la totalité du revenu du contribuable. Ce tempérament rassure quelques esprits, M. Joseph Garnier notamment.

Il nous paraît, quant à nous, très insuffisant ; on arriverait toujours dans ce système à absorber la presque totalité, et dans certains cas la totalité du revenu, au delà d'un certain chiffre. Refaisons, par exemple, le tableau précédent suivant cette méthode.

Supposons que l'impôt soit de 1 p. 100 pour les revenus de 500 fr. ; que pour les revenus de 1,000 francs il reste de 1 p. 100 sur les premiers 500 francs et soit de 2 p. 100 sur les 500 autres francs, ce qui représente 1 1/2 p. 100 sur le tout ; que pour les revenus de 2,000 fr. il soit de 1 1/2 sur les premiers 1,000 francs et de 3 p. 100 sur les derniers 1,000 francs, et ainsi de suite, chaque revenu se décomposant en deux parties, dont la première est égale au chiffre du revenu total de la catégorie antérieure et paie exactement le même impôt, et dont la seconde seulement paie un impôt progressif, dont le taux double à mesure que le revenu double, nous obtiendrons le tableau suivant :

REVENU TOTAL.	PART du revenu total sur laquelle la progression ultérieure ne porte pas.	MONTANT de l'impôt sur cette part exempte de progression ultérieure.	PART du revenu sur laquelle porte la progression.	IMPOT sur cette deuxième partie du revenu.	MONTANT de L'IMPÔT TOTAL.	PROPORTION du montant de l'impôt total au revenu total.
fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr. c.	
500	500	5	»	»	5 00	1 » p. 100
1,000	500	5	500	10	15 00	1 50 —
2,000	1,000	15	1,000	30	45 00	2 25 —
4,000	2,000	45	2,000	90	135 00	3 37 —
8,000	4,000	135	4,000	270	405 00	5 06 —
16,000	8,000	405	8 000	810	1,215 00	7 59 —
32,000	16,000	1,215	16,000	2,430	3,645 00	11 39 —
64,000	32,000	3,645	32,000	7,290	10,935 00	17 08 —
128,000	64,000	10,925	64,000	21,870	32,805 00	25 62 —
256,000	128,000	32,805	128,000	65,610	98,415 00	38 44 —
512,000	256,000	98,415	256,000	196,839	295,245 00	57 66 —
1,024,000	512,000	295,245	512,000	512,000	807,245 00	78 00 —

Tels seraient les résultats d'un impôt à progression limitée, établi avec une apparente modération, en partant du taux de 1 p. 100 sur les revenus de 500 francs, et de telle façon que la progression portât seulement sur l'accroissement du revenu.

Certes, la progression établie dans le tableau qui précède ne semble pas violente : jamais la totalité du revenu ne sera absorbée dans ce système ; mais au bout de bien peu d'échelons, l'impôt deviendra

intolérable, et lorsqu'on arrivera aux très grandes fortunes, l'impôt, même à progression limitée, équivaudra à un niveau établissant un maximum de revenu. On voit dans notre tableau que les petits revenus, ceux de 4,000 francs ou moins ne sont pas sérieusement atteints, puisque la taxe maxima sur ceux de 4,000 francs ne serait que de 3,37 p. 100, guère plus que notre impôt actuel sur le revenu des valeurs mobilières, moins même que cet impôt actuel accru de la taxe de transmission sur les titres au porteur. Les moyens revenus, ceux de 4,000 à 16,000 ne seraient pas non plus excessivement imposés par cet impôt à progression limitée, puisque la taxe maxima pour les revenus de 16,000 francs s'élèverait à 7,59 p. 100, taux qui dépasse légèrement celui de l'*Income-tax* en Angleterre pendant la guerre de Crimée. Mais pour les revenus élevés, l'impôt devient presque immédiatement fort lourd : ceux de 32,000 francs paieraient 11.39 p. 100, ceux de 64,000 francs acquitteraient 17.08 p. 100. On peut considérer ce dernier comme rendant déjà l'impôt presque irrécouvrable, tellement il pousserait à la dissimulation..Pour les très gros revenus, cet impôt à progression limitée finirait par équivaloir à une confiscation. Les revenus de 128,000 francs paieraient plus de 25 p. 100 ; ceux de 256,000 francs acquitteraient 38.44 p. 100 : on réclamerait ou l'on extorquerait plus de 57 p. 100 aux revenus de 512,000 francs ; on prétendrait arracher 78 p. 100 aux revenus de plus de 1 million. Au delà de cette somme tout l'accroissement du revenu serait confisqué. En réalité, l'impôt à progression limitée ne dévore pas la totalité des gros revenus, comme le fait l'impôt à progression illimitée, mais il établit un maximum infranchissable de revenu, au delà duquel c'est l'Etat qui perçoit tout l'accroissement. Les économistes qui transigent avec le système de la progression de l'impôt ne se rendent certainement pas compte des conséquences de leur imprudente concession.

Quelques écrivains jugeront que, même en payant 30, 40, 50 ou 80 p. 100, les personnes à fortunes colossales sont encore plus heureuses que le vulgaire ; cela est possible. Mais le fisc leur réclame une quote-part énorme de leur revenu, et l'on ne voit pas comment ces contribuables ne seraient pas portés à la fraude, à l'émigration ; ou bien si l'émigration et la fraude étaient impossibles par suite de l'établissement dans l'univers entier de cet impôt progressif et par suite aussi d'une surveillance très rigoureuse, on ne comprend pas comment les propriétaires de très grandes fortunes ne seraient pas découragés et détournés de l'épargne et de l'activité personnelle.

N'oublions pas que l'exemple que nous venons de donner de l'impôt progressif limité est, en définitive, assez doux. On pourrait, dira-t-on,

adopter une progression plus faible : cela est théoriquement vrai, mais alors l'utilité de l'impôt progressif disparaîtrait complètement : la productivité de cet impôt serait déjà très faible avec les variations de taux que nous avons admises, car les petits revenus qui forment, en France du moins, la plus grande masse de la richesse nationale, seraient faiblement taxés, les moyens revenus le seraient médiocrement et les gros seuls le seraient lourdement. La ville de Paris est la résidence de financiers auxquels on attribue 1 milliard de fortune : si le système de progression limitée, quelque modéré qu'il fût, était appliqué, il prélèverait la plus forte part du montant de ces énormes revenus. Le système d'impôt à progression limitée est moins pernicieux, il est vrai, que celui d'impôt à progression illimitée ; mais il n'y a entre eux qu'une différence de degré et non pas de nature : l'un est un peu moins déraisonnable que l'autre ; mais l'un et l'autre sont déraisonnables.

Nous nous sommes approprié les paroles de Proud'hon concernant l'impôt progressif : c'est, avons-nous dit, un bilboquet, un joujou démocratique. Ces mots sont d'une vérité presque littérale. Il n'y a pas d'emphase à les employer à ce sujet. L'impôt progressif, en effet, n'est pas un impôt productif ; il ne l'est pas pour deux raisons : d'abord parce qu'en tout pays, surtout en France, les gros revenus sont exceptionnels et ne forment, tous réunis, qu'une très faible part de l'ensemble des revenus des citoyens ; ensuite parce que l'impôt progressif porte évidemment les gros revenus à se dissimuler et à se dérober aux atteintes du fisc : la fraude dans ce cas paraît presque justifiée devant la conscience individuelle par le défaut de proportion et d'égalité.

Il faut vraiment être peu au courant des statistiques fiscales pour croire qu'en frappant de 20 ou 30 p. 100 les fortunes de 200,000 ou de 300,000 francs de rentes et de 50 ou 60 p. 100 celles de 1 million de rentes, on procurera au trésor public des ressources considérables. Il y a un pays, la Prusse, où l'impôt sur le revenu est classifié, c'est-à-dire où les citoyens sont distribués en catégories suivant l'importance de leur revenu et où chaque catégorie paie une taxe dont le chiffre est identique pour tous les contribuables qui en font partie. Tout élément progressif est, d'ailleurs, banni de cette organisation. Cette distribution des citoyens en classes suivant l'importance de leur revenu a permis à l'administration prussienne d'avoir des statistiques approximativement exactes touchant la répartition de la richesse dans le pays. En 1853, la Prusse avait 18 millions d'habitants environ. Croirait-on qu'il ne s'y trouvait que 44,407 personnes jouissant d'un revenu supérieur à 1,000 thalers, c'est-à-dire à 3;750 francs

Le total de l'impôt que payaient ces contribuables possédant plus de 3,750 francs de revenu ne représentait pas le tiers du produit de l'impôt perçu, au même taux, sur les contribuables dont les revenus étaient inférieurs à 1,000 thalers, ou 3,750 francs, tellement il est vrai que, en fait d'impôt, c'est le nombre seul des contribuables qui donne un gros produit.

Sur ces 44,407 personnes qui possédaient en Prusse un revenu supérieur à 3,750 francs, la moitié environ, soit 21,783, avaient moins de 1,400 thalers (5,250 francs) ; les cinq sixièmes des 44,407 contribuables ayant plus de 3,750 francs de revenu restaient au-dessous du chiffre de 10,500 francs de revenu (2,800 thalers) ; 444 contribuables seulement dans tout le royaume de Prusse avaient plus de 45,000 francs de rentes (12,000 thalers) ; parmi ces 444 heureux de la terre, on n'en comptait que 160 dont le revenu dépassât 75,000 francs (20,000 thalers) ; 29 seulement de ces derniers jouissaient d'un revenu supérieur à 195,000 francs (52,000 thalers) ; enfin 7 personnes seulement avaient plus de 450,000 francs de revenu (120,000 thalers) (1).

Cette situation ne s'est guère modifiée depuis lors. Ainsi en 1864 il y avait 68,111 contribuables possédant plus de 3,750 frances de revenu : c'était moitié plus que onze ans auparavant. Mais ces 68,111 contribuables, riches ou aisés, ne payaient au fisc par l'impôt sur le revenu guère plus du tiers de ce qu'acquittaient par la même taxe les revenus inférieurs à 3,750 francs.

Les statistiques plus récentes et plus détaillées ont prouvé que cette répartition du revenu subsistait. En 1878-79 sur 26,356,866 habitants du royaume de Prusse, environ le quart, soit 6,664,590, était exempt de tout impôt sur le revenu, parce qu'il n'avait pas 400 marks de ressources annuelles par famille ou par individu, ou bien encore parce qu'il rentrait dans quelques autres des rares cas d'exemption. Sur le reste de la population, les trente-cinq trente-sixièmes environ étaient assujettis à la *Classensteuer*, l'impôt qui frappe les revenus de 500 francs à 3,750 francs. Le total des contribuables à la *Classensteuer* montait à 18,473,864 personnes. L'*Einkommensteuer* qui frappe les revenus au-dessus de 3,750 francs n'atteignait que 609,206 personnes, soit 139,118 chefs de famille, 441,899 personnes dépendant d'eux et 28,189 contribuables isolés, célibataires. Il n'y avait donc pas une personne sur 43 qui eût 3,750 francs de revenu. Aussi, quoique le taux de la *Classensteuer* soit moins élevé que celui de l'*Einkommensteuer*, le premier de ces impôts produisait 45 millions de marks ou 56 millions et demi de francs en 1878-79, contre 32 millions de marks

(1) Nous empruntons ces chiffres à un tableau qui se trouve dans le *Traité des impôts* de M. de Parieu, t. I, p. 451.

ou 40 millions de francs environ que rapportait le second. Les statistiques prussiennes sur les deux impôts dont nous parlons évaluent à 8,069,839,000 marks, soit 10 milliards 87 millions de francs environ, l'ensemble du revenu des habitants de la Prusse. Un statisticien fort expert a classé en six catégories les revenus prussiens : 1° les très petits revenus, que nos voisins appellent revenus nécessiteux, *dürftige Einkommen*, qui vont jusqu'à 525 marks ou 657 francs; ils comprennent 1 milliard 402 millions et demi de marks (1,770 millions de francs) ou 17.38 p. 100 de l'ensemble du revenu des habitants du royaume ; 2° les petits revenus qui partent de 525 marks pour s'élever jusqu'à 2,000 marks (2,500 fr.) ; ils comprennent un total de revenus de 4 milliards 417 millions de marks (5,521 millions de francs) ou 54.71 p. 100 de l'ensemble. Ainsi les trois quarts des revenus dans la monarchie prussienne appartiennent à des personnes qui n'ont pas plus de 2,500 francs de revenu ; 3° les revenus modiques qui vont de 2,000 marks à 6,000 (de 2,500 fr. à 7,500) ; cette catégorie représente un total de 1,266 millions de marks (1,582 millions de fr.), soit 15.68 p. 100 de l'ensemble. Ces trois premières catégories comprennent plus des neuf dixièmes du revenu total de la Prusse ; 4° les revenus moyens (*mittlere Einkommen*) de 6,000 marks à 20,000 (de 7,500 à 25.000 fr.) ; cette catégorie ne renferme que 61,972 contribuables qui ont un revenu total de 593 millions de marks (750 millions de fr.), ou 7.35 p. 100 de l'ensemble du revenu du pays; 5° les grands revenus, qui sont de 20,000 marks à 100,000 (de 25,000 à 125,000 fr.) ; il n'y a que 7,671 contribuables de cette catégorie pour un revenu total de 289,394,000 marks (365 millions de fr.), environ 3.59 p. 100 du rovenu total de la nation; 6° enfin la sixième catégorie, celle des très grands revenus dépassant 100,000 marks ou 125,000 francs, ne comprend que 491 contribuables pour un chiffre de revenu de 101,770,000 marks (127 millions et demi de fr.) ou 1.26 p. 100 du revenu total des habitants de la Prusse. Il ne faut pas oublier que la Prusse n'est pas un pays aussi pauvre qu'on veut bien l'imaginer, puisqu'elle comprend des contrées comme les bords du Rhin et des villes comme Francfort, Cologne, Breslau. On voit par ces chiffres combien un impôt progressif serait peu productif. Puisque les trois quarts du revenu total appartiennent à des personnes qui n'ont pas un revenu de plus de 2,500 francs, puisque 12 p. 100 seulement du revenu total est dans les mains de gens ayant un revenu de plus de 7,500 francs, puisqu'enfin 5 p. 100 seulement de l'ensemble du revenu du pays sont la propriété d'hommes ayant un revenu supérieur à 25,000 fr., on voit combien la progression de l'impôt augmenterait peu les ressources du Trésor. Jean-Baptiste Say

extravaguait quand il parlait avec emphase des revenus de 300,000 fr. qui forment une parcelle si infime de l'ensemble du revenu national.

Les statistiques de l'impôt sur le revenu dans le royaume de Saxe, pays très industrieux et très riche, confirment amplement les données précédentes. En 1878 on comptait en Saxe 1,007,020 contribuables à l'impôt sur le revenu. L'ensemble du revenu de la Saxe était évalué à 896 millions de marks (1,120 millions de francs). Les très petits revenus au-dessous de 625 francs formaient la première catégorie, se composant de 472,644 contribuables, soit 46.91 p. 100 du chiffre total, représentant ensemble un revenu de 225 millions de francs ou 20.01 p. 100 du revenu total. La seconde catégorie, celle des petits revenus, de 625 à 2,375 francs, comprenait 465,706 imposés, soit encore 46.22 p. 100 de l'ensemble, et 492 millions de francs ou 43.92 p. 100 du total des revenus du pays. La catégorie des revenus modiques qui vient après, allant de 2,375 francs à 7,850, comprenait 59.445 contribuables ou 5.90 p. 100 de l'ensemble, et 230 millions de francs de revenu imposable, ou 28.48 p. 100. Les catégories déjà énumérées forment 85 p. 100 du total du revenu du pays. Les revenus moyens de 7,850 francs à 25,000 n'étaient possédés que par 8,432 individus, représentant 106 millions de francs de revenu, ou 9.40 de l'ensemble. La cinquième catégorie, celle des revenus de 25,000 à 125,000 francs, comptait en Saxe 1,220 contribuables pour un revenu de 53 millions de francs ou 4.72 p. 100 de l'ensemble des revenus du pays. Enfin la sixième catégorie, celle des très gros revenus supérieurs à 125.000 francs, ne comprenait que 73 contribuables pour une somme de 16 millions et demi de francs de revenu imposable, soit 1.47 p. 100 du revenu total (1). Même en admettant qu'il y ait une certaine fraude dans la déclaration ou des erreurs dans les constatations, il n'en est pas moins vrai que les gros revenus ne forment qu'une part infime de l'ensemble du revenu national. Il faut tenir compte de ce que la fraude doit être assez uniforme et de ce qu'elle ne change par conséquent rien aux proportions. En outre, cette fraude ou ces erreurs qui sont un des vices inhérents à l'impôt sur le revenu seraient encore irrégulièrement accrus si l'impôt devenait progressif, puisque l'intérêt de cacher une partie du revenu serait bien plus considérable.

Prenons un autre exemple, provenant d'une contrée plus vaste où

(1) Ces statistiques sont en partie tirées de l'opuscule du statisticien allemand bien connu, M. Adolph Soëtber, intitulé : *Umfang und Vertheilung des Volks Einkommen im Preussischen Staat* (1879). On trouvera sur ce sujet de nombreux détails dans notre ouvrage intitulé : *Essai sur la Répartition des Richesses et sur la tendance à une moindre inégalité des conditions.* (Paris, Guillaumin, 2e édit., 1882.)

l'esprit de spéculation est porté à sa plus extrême limite. Aux États-Unis, par suite de la guerre de sécession, on établit un impôt sur le revenu qui avait une forme en partie progressive. En 1866, la taxe était de 5 p. 100 pour les revenus entre 600 dollars et 5,000, de 7 1/2 et de 10 p. 100, suivant les cas, sur les revenus supérieurs à 5,000 dollars (25,000 francs). Le produit de la taxe fut de 72,982,000 dollars, soit 365 millions de francs environ ; sur ce chiffre, 34,501,000 dollars, soit 172,500,000 francs, étaient fournis par les revenus au delà de 5,000 dollars ou de 25,000 francs. Ainsi les revenus des personnes riches ou aisées, quoique grevés d'un droit qui était de moitié ou du double plus élevé que le droit sur les petits revenus, ne fournissaient pas la moitié du produit de l'impôt. Si l'on tient compte de cette circonstance que les revenus au-dessous de 600 dollars étaient complètement exemptés, on voit que, même aux États-Unis, les revenus supérieurs à 5,000 dollars ou 25,000 francs ne devaient guère représenter plus du dixième de l'ensemble des revenus nationaux. Mais il faut remarquer aussi qu'à cette époque le cours forcé régnait aux États-Unis, que tous ces revenus sont estimés en papier qui perdait 30 ou 40 p. 100 (1) ; qu'en outre, même en tout temps, la valeur de la monnaie relativement au travail humain est moindre aux États-Unis qu'en Europe ; si l'on tient compte de toutes ces circonstances, on trouve qu'un revenu de 5,000 dollars en papier dans l'année 1866 aux États-Unis n'équivalait guère qu'à un revenu de 12,000 ou 15,000 francs en argent dans l'Europe continentale. Ces explications démontrent quelle faible proportion les classes riches détiennent de l'ensemble des revenus nationaux.

M. David Wells, l'ancien commissaire du trésor de l'Union américaine (2), donne d'autres détails qui mettent ce fait encore plus en lumière. En 1866, sur une population de 35 millions d'âmes, le nombre des personnes assujetties à l'*Income tax*, c'est-à-dire possédant un revenu de plus de 600 dollars, en outre du loyer de leur maison et des sommes nécessaires pour les réparations et pour les taxes, n'était que de 460,170. L'année suivante, l'exemption de l'*Income tax* ayant été accordée aux revenus au-dessous de 1,000 dollars (5,000 fr.), le nombre des personnes payant l'impôt ne fut plus que de 259,385. Dans cette même année, 50,088 personnes seulement payaient plus de 500 dollars (2,500 fr.) à l'impôt sur le revenu ; la taxe étant de 10 p. 100 pour les revenus élevés, il n'y avait que 50,000 personnes

(1) Le 16 février 1866, l'or était coté 137 1/4 p. 100; au 17 septembre de la même année, il était monté à 145.

(2) *A curious chapter in politico-economic history*, publié dans la collection des *Cobden Club Essays*, 1871-1872, p. 497.

possédant un revenu de 25,000 francs en papier déprécié, revenu que l'on peut considérer comme équivalent à un revenu de 15,000 francs en Europe. Même aux États-Unis, le chiffre des fortunes de quelque importance est donc fort restreint.

Les statistiques de l'*Income tax* en Angleterre ne donnent la répartition des différents revenus déclarés que pour les revenus commerciaux, industriels et professionnels (cédule D. de l'*Income tax*). En 1876-77 l'ensemble des revenus de cette catégorie dépassant 150 livres sterl. ou 3,750 fr. (chiffre au-dessous duquel l'impôt n'est pas perçu) s'élevait à 130 millions et demi de livres sterling, soit 3 milliards 270 millions de francs en chiffres ronds, et le nombre des contribuables était de 381,972. Près des neuf dixièmes des contribuables, soit 342,000, étaient imposés pour un revenu moindre de 600 liv. (15,000 fr.), et l'ensemble des revenus de cette catégorie s'élevait à 45 millions de livr. sterl., soit plus du tiers de la totalité des revenus commerciaux, industriels et professionnels soumis à l'impôt. Les 39,000 autres contribuables imposés pour plus de 15,000 francs de revenu se répartissaient comme il suit : 17,738 contribuables pour un revenu industriel variant de 600 liv. st. à 1,000 liv. (de 15,000 à 25,000 fr.), tous les revenus de cette catégorie représentant 12,550,000 liv. ; 12,274 contribuables pour un revenu de 1,000 à 2,000 livres, ayant ensemble 15,464,000 liv. sterl. ; 5,635 contribuables pour un revenu individuel de 2,000 à 4,000 liv. st. (de 50,000 à 100,000 fr.), l'ensemble des revenus de cette catégorie s'élevant à 14,537,000 liv. st. ; 2,904 contribuables pour un revenu de 4,000 à 10,000 liv. (100,000 à 250,000 fr.) avec un ensemble de revenu de 16,857,000 liv. sterl. pour cette catégorie ; enfin 1,122 contribuables pour un revenu supérieur à 10,000 liv. sterl. (250,000 fr.) avec un ensemble de revenu de 26,270,000 liv. st. Sur ces 1,122 contribuables, 86 étaient imposés pour un revenu supérieur à 50,000 liv. sterl., ou 1,250,000 francs.

Ainsi en Angleterre dans l'année 1877 il n'y avait pas 10,000 industriels, commerçants ou hommes adonnés aux professions libérales qui fissent plus de 50,000 francs de bénéfices. Quant à ces gros revenus de 250,000 francs de rentes, dont parlait Jean-Baptiste Say, le commerce, l'industrie et les diverses professions de la Grande-Bretagne n'en comptaient pas un millier : c'est assez dire combien la distribution des revenus, même dans le pays où la richesse est le plus concentrée, se trouve beaucoup plus démocratique qu'on ne le pense (1).

Ce qui rend encore particulièrement nuisible et très difficilement

(1) On trouvera dans notre *Essai sur la Répartition des Richesses* des renseignements sur l'infime proportion des gros revenus en France.

applicable l'impôt progressif, c'est que la fraude est très aisée, surtout pour les grandes fortunes dont il est impossible de connaître le chiffre exact sans une inquisition minutieuse. Nous parlerons dans un autre chapitre de l'impôt sur le revenu ; qu'il nous suffise en ce moment de dire qu'il n'y a que trois bases pour l'asseoir : la déclaration du contribuable, les présomptions légales, ou bien la taxation administrative. Ces trois bases sont tellement fragiles et inexactes, qu'un impôt sur le revenu ne peut être productif qu'à la condition d'être très modéré, 2 ou 3 p. 100, par exception 5 ou 6 p. 100, et de s'appliquer même aux petits revenus, au-dessus toutefois d'un minimum qui doit être placé d'autant plus bas que l'organisation économique du pays est plus démocratique.

Si l'on établit un impôt général progressif sur le revenu, quel que soit celui des trois modes d'assiette que l'on choisisse, on arrive à des impossibilités et des injustices.

Si l'impôt progressif est perçu sur la déclaration du contribuable, il est clair que le penchant à la fraude doit être d'autant plus grand que les personnes riches se jugent lésées dans leurs droits en voyant que le taux de l'impôt n'est pas uniforme. Elles cherchent, par la dissimulation d'une partie de leur fortune, à rétablir la proportionnalité dans l'impôt ; généralement elles y parviennent. C'est un fait remarquable que la taxe sur le revenu n'ait produit aux États-Unis en 1866 que 73 millions de dollars en chiffres ronds, soit 365 millions de francs, valeur qui doit être réduite d'un tiers, parce que le papier-monnaie perdait alors de 30 à 40 p. 100. Ce n'était donc que 250 millions de francs environ de valeur monétaire que les États-Unis retiraient d'un impôt progressif frappant de 5 p. 100 les revenus de 600 dollars à 5,000 et de 7 1/2 à 10 p. 100 les revenus supérieurs. Or, dans la même année 1866, le trésor britannique retirait presque les deux tiers de cette somme, soit 160 millions de francs (6,390,000 liv. sterl.), d'un impôt uniforme de 1,66 p. 100 sur le revenu des citoyens, avec la seule exemption des revenus au-dessous de 2,500 francs (100 liv. sterl.), et la déduction de 1,500 francs (60 liv. sterl.) pour les revenus au-dessous de 5,000 francs (200 liv.). Les États-Unis doivent à peu près égaler en richesse le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande ; ils avaient à cette époque plus de population. Probablement avec un impôt uniforme de 2 $^1/_2$ ou 3 p. 100 sur tous les revenus, sauf les très petits, ils eussent retiré une somme égale à celle que leur produisit leur impôt progressif aux taux de 5, 7 $^1/_2$ et 10 p. 100. Mais les dissimulations étaient énormes, d'une part à cause du taux élevé de l'impôt, d'autre part à cause de la progression qui mettait à l'aise la conscience des gens riches.

Si, au lieu d'être perçu sur la déclaration du contribuable, l'impôt progressif reposait sur des présomptions légales, telles que l'importance et la valeur de l'habitation, il donnerait lieu aux plus choquantes inégalités : ces sortes de présomptions ne peuvent être admises que pour un impôt léger et uniforme.

Enfin, si l'on recourait, pour établir l'impôt progressif, à la taxation administrative et à une sorte d'inquisition, on donnerait une prime à l'émigration des hommes et des capitaux. Il est, d'ailleurs, absolument impossible, dans l'état actuel des affaires, de connaître même approximativement le chiffre d'une grande fortune engagée dans une foule d'entreprises. Quel est le revenu ou même le capital d'un grand banquier ou d'un grand industriel? Lui-même ne le sait pas toujours exactement ; un étranger ne pourrait en avoir une idée approximative que par une surveillance minutieuse et de tous les instants, l'inspection de tous les livres, le dépouillement de toute la correspondance. Il faut s'en remettre plus ou moins à la bonne foi du déclarant, et l'on n'a des chances de maintenir cette bonne foi qu'à la condition que l'impôt soit léger et uniforme. Si la conscience du déclarant trouve un motif légitime, ou même un prétexte spécieux, pour justifier les dissimulations, elle ne manquera pas de s'en emparer ; et la progression de la taxe est un de ces motifs, tout au moins un de ces prétextes.

La doctrine de l'impôt progressif est donc à tous les points de vue mauvaise. Doctrinalement, elle ne repose que sur un principe sentimental ; ceux qui la soutiennent n'ont pas fait une analyse suffisamment exacte des faits sociaux et du genre de services que l'État rend aux diverses classes de citoyens. Politiquement, elle peut avoir les inconvénients les plus graves, celui d'affranchir de taxes le grand nombre qui, en définitive, a le pouvoir et par conséquent la responsabilité des fautes nationales dans nos sociétés démocratiques. Elle contient un germe mauvais ; c'est en vain que l'on essaie de limiter la progression ; cette sorte d'impôt est toujours arbitraire. La modération du législateur n'est pas une garantie durable. L'impôt proportionnel, au contraire, porte en soi-même une garantie permanente qui est de son essence : il contient une règle immuable, à laquelle on ne peut faire violence sans détruire la nature même de cet impôt. Financièrement enfin, l'impôt progressif est un vrai joujou fiscal, qui promet sans tenir et fait du bruit sans faire de besogne. Ceux qui le soutiennent n'ont pas assez examiné la répartition de la richesse entre les différentes classes dans les sociétés modernes ; ils ignorent combien sont peu nombreuses les grandes fortunes et quelle part infinitésimale elles détiennent du revenu national. Ils ne se rendent pas compte

non plus de l'impulsion irrésistible que l'impôt progressif donne à la fraude, ne serait-ce que par le sentiment du droit lésé. Tout porte à croire qu'un impôt léger et uniforme sur le revenu produit autant, avec moins de récriminations et de dangers, que l'impôt progressif le plus rigoureux.

Quelques personnes qui se croient au courant des faits économiques contesteront peut-être l'exactitude de notre argumentation, en invoquant contre nous l'exemple pratique de la Suisse. Un grand nombre de cantons helvétiques, en effet, appliquent l'impôt progressif soit sur le capital, soit sur le revenu ; mais loin que ces expériences infirment nos propositions, elles viennent au contraire les appuyer (1).

La Confédération helvétique n'a elle-même établi aucun impôt de ce genre : plusieurs cantons y ont recouru, usant des droits qu'ils possèdent en matière fiscale. Voici comment ces taxes sont assises. Quelques-uns de ces cantons appliquent isolément l'impôt sur le capital ; d'autres, isolément l'impôt sur le revenu ; la plupart pratiquent simultanément l'un et l'autre impôt. A Zurich, la taxe sur le capital (*Vermögensteuer*) et la taxe sur le revenu (*Einkommensteuer*) ont le caractère progressif ; la forme qui a été adoptée pour la progression est, d'ailleurs, la plus ingénieuse que nous connaissions : pour les 20,000 premiers francs de fortune, la moitié seulement, soit 10,000 fr., supporte l'impôt ; les six dixièmes des 30,000 fr. suivants sont imposables ; les sept dixièmes des 50,000 fr. qui suivent sont taxés ; les huit dixièmes des 100,000 fr. au delà des sommes précédentes, puis les neuf dixièmes des 200,000 fr. qui suivent ; enfin la totalité de l'excédent de fortune au delà des sommes précédentes est imposable. Tous les capitaux inscrits, d'après la règle que nous venons d'exposer, sur le registre des contributions, paient d'ailleurs le même taux d'impôt. Supposons une personne ayant 500,000 fr. de fortune :

Sur les	20,000	premiers francs,	10,000	seulement seront taxés.
—	30,000	francs suivants,	18,000	—
—	50,000	—	35,000	—
—	100,000	—	80,000	—
—	200,000	—	180,000	—
—	100,000	—	100,000	ou la totalité sera taxée.
Sur les	500,000	—	423,000	seront imposés.

Ainsi une personne qui aura 500,000 fr. sera inscrite dans le livre des contributions pour un capital imposable de 423,000 fr., tandis qu'une personne ayant 20,000 fr. ne sera inscrite que pour 10,000, et

(1) Nous devons à l'obligeance de M. le docteur Kern, ministre de la Confédération helvétique à Paris, les documents dont nous avons fait usage sur les impôts progressifs en Suisse.

une personne ayant 50,000 fr. n'y sera inscrite que pour 28,000; mais ces trois personnes paieront respectivement sur les 423,000 fr., les 10,000 fr., ou les 28,000 taxés, exactement le même taux d'impôt. C'est donc là un impôt progressif très modéré, puisque pour les plus grandes fortunes, celles de 10 ou 15 millions de francs, la quote-part prélevée par l'impôt n'est pas tout à fait double de la quote-part exigée des fortunes de 20,000 fr. Dans ces proportions, l'impôt progressif ne peut pas être considéré comme très oppressif, mais la progression ne doit pas beaucoup ajouter à la productivité de l'impôt : d'ailleurs, ce système de déduction pour les petites fortunes peut être en partie excusé par la considération que ces petites fortunes contribuent davantage aux impôts indirects.

L'impôt sur le revenu ou *Einkommensteuer* qui existe dans le même canton de Zurich, à côté de l'impôt sur le capital, est organisé d'après le même principe :

Sont imposables :

2 dixièmes	seulement des	1,500 premiers fr. de revenu.
4	—	1,500 fr. suivants.
6	—	3,000 —
8	—	4,000 —

10 dixièmes ou la totalité de l'excédent de revenu au delà de ces sommes additionnées.

Il en résulte que le contribuable a toujours droit à la franchise d'une partie de son revenu et que la totalité du revenu au delà de 9,000 francs est taxable. En tout cas, les revenus reconnus imposables après les déductions indiquées paient tous le même taux d'impôt. Supposons un homme ayant 15,000 fr. de rente, il sera imposé comme suit :

Sur	300 fr.	pour les	1,500 premiers fr. de revenu.
—	600	—	1,500 fr. suivants.
—	1,800	—	3,000 —
—	3,200	—	4,000 —
—	5,000	—	5,000 —
	10,900 fr.		15,000 fr.

Il paiera donc l'impôt sur 10,900 fr., tandis que celui qui a 1,500 fr. seulement de revenu ne paiera l'impôt que sur 300 fr. : celui qui jouit de 3,000 fr. de revenu ne le paiera que sur 900, et celui qui jouit de 6,000 fr. ne sera taxé que sur 2,700 fr. La progression est ici plus forte que pour l'impôt sur le capital dans le même canton ; mais elle n'est pas encore excessive : elle ne peut aller jusqu'à absorber une notable partie des gros revenus, d'autant plus que, au delà de 10,000 fr. de revenu, toute progression cesse. L'impôt progressif

ainsi conçu se rapproche beaucoup de l'*Income-tax* en Angleterre, qui admet l'exemption complète des revenus au-dessous de 3,750 fr., et qui déduit 3,000 fr. (lesquels restent libres de taxes) sur les revenus entre 3,750 fr. et 10,000 fr. Ces déductions peuvent être motivées dans une certaine mesure par la plus grande part proportionnelle que supportent les petits revenus dans les contributions indirectes. Néanmoins, il vaudrait mieux que cette forme progressive n'existât pas, ou qu'elle n'eût que deux échelons, car cette forme peut induire le public en erreur et être un acheminement vers un mode d'impôt progressif véritablement rigoureux et nuisible. Il y a toujours du danger à dévier même légèrement des principes, parce que c'est un premier pas qui peut mener loin.

Plusieurs cantons suisses ont adopté des mesures du même genre. A Bâle-ville, il existe un impôt sur le capital ; cet impôt ne présente aucun caractère progressif ; mais il y a, à côté, un impôt sur le revenu, qui offre, au contraire, ce caractère. D'après une loi de 1866, interprétée par une circulaire du 20 mars 1876, cet impôt est de 1 fr. par chaque 100 fr. pour les revenus qui ne dépassent pas 4,500 fr. ; l'excédent de revenu au delà de ce chiffre paie 2 fr. par 100 fr. jusqu'à 9,000 fr. ; enfin l'excédent encore de revenu au delà de 9,000 fr. paie 3 fr. par 100 fr. Les revenus au-dessous de 1,200 fr. sont assujettis à une taxe qui est de 3 fr. pour ceux de 600 fr. ou de moins, de 4 fr. 50 pour ceux de 600 à 900 fr., et de 6 fr. pour ceux de 900 à 1,200 fr. Cette taxe de Bâle-ville a un caractère plus nettement progressif que la taxe correspondante du canton de Zurich. Prenons quelques exemples qui en montrent la portée : un homme qui a 4,500 fr. de revenu paiera 1 p. 100 d'impôt, soit 45 fr. ; un second qui aura 9,000 fr. paiera 1 p. 100 sur les premiers 4,500 fr. et 2 p. 100 sur les 4,500 fr. suivants, soit en tout 135 fr. ; un troisième qui aura 18,000 fr. de revenu devra acquitter 1 pour 100 sur les premiers 4,500 fr., 2 p. 100 sur les 4,500 fr. suivants, 3 p. 100 sur les 9,000 fr. restants, soit ensemble 405. Il paiera donc neuf fois plus que le premier, quoiqu'il n'ait que quatre fois autant de revenu, et trois fois plus que le second, quoiqu'il n'ait que deux fois autant de revenu. Remarquons, comme excuse insuffisante de cet impôt progressif, qu'il comprend peu d'échelons et que la réduction de la taxe sur les premiers 4,500 fr. peut se justifier comme compensation au lourd fardeau que les contributions indirectes font supporter aux petits revenus.

Dans le canton des Grisons, l'impôt sur les capitaux (*Vermögensteuer*) a une forme qui se rapproche de celle du même impôt à Zurich. L'impôt est classifié, c'est-à-dire que les capitaux sont dis-

tribués en différentes classes suivant leur importance : la première classe comprend les fortunes de 10,000 à 20,000 fr. ; elles sont taxées à un taux simple ; les fortunes de 20,000 à 40,000 fr. paient pour chaque millier de francs au delà des premiers 20,000 fr. le taux de l'impôt primitif augmenté de 1 dixième ; pour les fortunes de 40,000 à 70,000 fr., ce qui excède 40,000 fr. paie le taux primitif augmenté de 2 dixièmes : pour l'excédent de 70,000 jusqu'à 100,000 fr., le taux primitif est accru de 3 dixièmes ; il l'est de 4 dixièmes pour l'excédent de 100,000 jusqu'à 150,000 ; de 5 dixièmes pour l'excédent de 150,000 jusqu'à 250,000 ; de 6 dixièmes pour l'excédent de 250,000 jusqu'à 400,000 ; de 7 dixièmes enfin pour tout ce qui dépasse 400,000 fr. Considérons dans ce système une fortune de 500,000 fr., elle paiera par chaque millier de francs :

Sur les	20,000	premiers fr.,	le taux initial de l'impôt.	
—	20,000	fr. suivants,	le taux initial plus	un dixième.
—	30,000	—	—	deux dixièmes.
—	30,000	—	—	trois —
—	50,000	—	—	quatre —
—	100,000	—	—	cinq —
—	150,000	—	—	six —
—	100,000	—	—	sept —
	500,000 fr.			

C'est là une progression relativement faible, puisque, en aucun cas, le contribuable, eût-il 10 millions de fortune, ne subira un taux d'impôt double de celui que supportent les petites fortunes de 10,000 à 20,000 fr. Il peut y avoir dans ce système imprudence ou injustice, il n'y a point une très grande oppression.

L'impôt sur le revenu est établi dans le même canton des Grisons, suivant un principe plus rigoureux ; quand, par exemple, l'impôt sur les capitaux est dans ce pays de 1 p. 1,000, l'impôt sur le revenu y est gradué comme il suit :

Les revenus de	100	à	1,000	fr.	paient	1/2	p. 100.
—	1,000	à	2,000		—	3/4	—
—	2,000	à	3,000		—	1 »	—
—	3,000	à	4,000		—	1 1/2	—
—	4,000	à	6,000		—	2 »	—
—	6,000	à	8,000		—	2 1/2	—
—	8,000 fr.	et	plus		—	3 »	—

Quand le taux de l'impôt sur les capitaux est plus ou moins élevé que 1 p. 1,000, l'impôt sur le revenu croît ou décroît en proportion. Cette taxe sur le revenu a une forme progressive très rigoureuse, quoique la progression s'arrête assez bas.

Dans le canton de Fribourg, on retranche du revenu déclaré ou constaté une certaine fraction qui reste affranchie de droits. Cette

fraction est de 8 dixièmes pour les revenus qui ne dépassent point 500 fr., de 6 dixièmes pour les revenus entre 500 et 1,000 fr., de 5 dixièmes seulement pour les revenus de 1,000 à 2,000 fr., de 4 dixièmes pour les revenus de 2,000 à 3,000 fr., et de 3 dixièmes pour les revenus au delà de 3,000 fr. L'impôt sur le revenu dans ce canton a été généralement de 4 p. 100 des sommes imposables après ces déductions. Est-ce bien là un impôt progressif dans toute la vérité du mot? N'est-ce pas plutôt un système analogue à l'*Income-tax* d'Angleterre, qui admet certaines déductions pour les très petits ou pour les moyens revenus, comme compensation de l'inégalité des taxes indirectes?

Dans le canton de Saint-Gall, l'impôt sur le revenu est classifié et a la forme progressive : quand l'impôt sur le capital est dans le même canton de 1 p. 1,000, l'impôt sur le revenu est perçu comme il suit:

	Revenus.				Impôt.
1re classe.....	de 800	à	999	fr.....	1 fr.
2e —	1,000	à	1,499	.....	2
3e —	1,500	à	1,999	.....	4
4e —	2,000	à	2,499	.....	7
5e —	2,500	à	2,999	.....	11
6e —	3,000	à	3,499	.....	16
7e —	3,500	à	3,999	.....	22
8e —	4,000	à	4,499	.....	30
9e —	4,500	à	4,999	.....	40
10e —	5,000	à	5,499	.....	51
11e —	5,500	à	5,999	.....	63
12e —	6.000	à	6,499	.....	76
13e —	6,500	à	6,999	.....	90
14e —	7,000	à	7,499	.....	105
15e —	7,500	à	7,999	.....	121
16e —	8,000	à	8,499	.....	138
17e —	8,500	à	8,999	.....	157
18e —	9,000	à	9,499	.....	177
19e —	9,500	à	10,000	.....	200

Pour les revenus supérieurs à 10,000 fr., le taux de l'impôt est de 2 fr. 50 par chaque 100 fr. d'excédent du revenu. Ici la forme progressive est infiniment plus accentuée que dans les autres cantons, puisque les personnes ayant 10,000 francs de rentes paient 2 p. 100, quand ceux qui ont 5,000 fr. de rentes ne paient que 1 p. 100 et que les contribuables qui n'ont que 3,000 fr. de rentes ne paient guère que 1/2 p. 100. Remarquons que la progression s'arrête assez tôt, puisque tout l'excédent de revenu au delà de 10,000 fr. est taxé à un taux uniforme.

Dans le canton du Tessin, la progression de l'impôt sur le revenu est poussée plus loin, mais elle ne porte que sur l'augmentation du revenu. Voici le taux habituel de l'impôt qui peut être augmenté suivant les nécessités publiques :

Au-dessous de 400 fr. de revenu la taxe est de 1 fr.

REVENUS DE	L'IMPÔT EST pour les premiers	de	Le taux de l'impôt est pour l'excédent.
401 à 800 fr.....	400 fr.	1 fr.....	1/4 p. 100.
801 à 1,200	800	2	1/2 —
1,201 à 2,000	1,200	4	3/4 —
2,001 à 3,000	2,000	10	1 » —
3,001 à 5,000	3,000	20	1 1/2 —
5,001 à 10,000	5,000	50	2 » —
10,001 à 20,000	10,000	150	3 » —
20,001 à 40,000	20,000	450	4 » —
40,001 fr. et au delà.....	40,000	1,250	5 » —

Voilà une application du système de l'impôt progressif sur l'accroissement du revenu, et non pas sur le revenu total. Il finit par devenir assez lourd, puisqu'il demande 5 p. 100 à tout l'excédent de revenu au delà de 40,000 fr. Notons qu'il doit être fort peu productif, car les revenus de 5,000 fr. ne paient que 1 p. 100 et ceux de 3,000 n'acquittent que 3/4 p. 100. Afin de rendre cet impôt un peu productif, il faudrait, sans doute, tripler tous ces taux, ce qui ferait peser une taxe de 15 p. 100 sur tout l'excédent de revenu au delà de 40,000; il est bien probable que peu de fortunes importantes resteraient alors dans le Tessin, si toutefois il y en existe.

En Thurgovie, on rencontre aussi un impôt classifié et à forme progressive sur le revenu : cet impôt, comme dans beaucoup d'autres cantons suisses, existe à côté d'un impôt sur le capital (*Vermœgensteuer*), et le taux en est réglé d'après le taux de cette dernière taxe. Quand le taux de l'impôt sur le capital est de 1 p. 1,000, l'impôt sur le revenu varie comme il suit pour chaque classe :

	Revenus.	Taxe.
1re classe.....	jusqu'à 200 fr.....	» fr. 35 c.
2e —	de 201 à 400	» 55
3e —	401 à 600	1 »
4e —	601 à 800	2 »
5e —	801 à 1,100	4 »
6e —	1,101 à 1,400	6 »
7e —	1,401 à 1,700	10 »
8e —	1,701 à 2,000	16 »
9e —	2,001 à 2,300	23 »
10e —	2,301 à 2,600	30 »
11e —	Quand le revenu dépasse 2,600 fr., l'impôt prend 1 fr. 50 par chaque 100 fr. de revenu au delà de ce chiffre.	

Si, au lieu d'être de 1 p. 1,000, l'impôt sur le capital est de 2 p. 1,000, alors les taux de l'impôt sur le revenu sont doublés. Voilà encore un exemple d'une progression assez modérée, puisqu'elle s'arrête au chiffre de 2,600 fr. de revenu et que, au delà, le taux de l'impôt est uniforme. La réduction du droit accordé aux très petits revenus peut

parfaitement se justifier par les raisons tirées de l'inégalité des impôts indirects.

A Genève, il existe un impôt sur le capital mobilier, appelé taxe mobilière. Toutes les fortunes *mobilières* supérieures à 3,000 fr. y sont soumises. Toute personne dont la fortune ne dépasse pas 50,000 fr. ne paie rien sur les trois premiers 1,000 fr. et paie 1 p. 1,000 sur l'excédent. Toute personne dont la fortune excède 50,000 fr. ne paie également rien sur les trois premiers 1,000 fr.; elle paie 1 p. 1,000 sur les 47,000 fr. suivants et 2 p. 1,000 sur l'excédent. Il nous est impossible de considérer comme un véritable impôt progressif cette taxe assez modique, qui ne s'applique d'ailleurs qu'à la richesse mobilière, déduction faite des dettes, des meubles, des collections d'art, etc. Le législateur a plutôt voulu accorder une modération de taxe au très petit contribuable que surcharger le gros contribuable.

Dans plusieurs autres cantons suisses on rencontre des exemples du même genre, notamment dans les cantons de Glaris, de Soleure, de Zug, d'Unterwalden-le-Haut. Dans le canton de Neuchâtel, en 1876, on a voulu introduire un impôt progressif sur le revenu et sur le capital. Les tableaux suivants montrent quelle devait être dans l'un et dans l'autre cas la progression qu'on s'était efforcé de contenir dans des limites étroites : ils indiquent aussi le nombre des contribuables présumés et le produit de chaque classe. La progression dans ce projet était assez modérée, puisque les personnes ayant 2 ou 3 millions de fortune devaient supporter un taux d'impôt qui n'était pas tout à fait deux fois et demie aussi élevé que le taux frappant les fortunes de 50,000 fr. ou moins. De même les personnes ayant plus de 50,000 fr. de revenu devaient supporter un taux d'impôt qui n'était pas deux fois et demie aussi élevé que le taux d'impôt pour les revenus au-dessous de 3,000 francs.

TABLEAUX :

PROJET D'IMPOT PROGRESSIF SUR LES CAPITAUX DANS LE CANTON DE NEUCHATEL.

Classement des contribuables d'après les registres de l'impôt (jusqu'alors proportionnel) en 1874.

FORTUNES.	NOMBRE des contribuables	MOYENNE de la fortune pour chaque classe.	CHIFFRES des CAPITAUX IMPOSABLES.	TAUX de L'IMPÔT p. 1,000 fr.	PRODUIT évalué DE L'IMPÔT.
		fr.	fr.		fr. c.
De 0 à 50,000 fr.	42,245	4,000	168,980,000	1 »	168,980 »
50,001 à 100,000	765	70,000	53,550,000	1 1/10	53,905 »
100,001 à 150,000	231	125,000	28,875,000	1 2/10	34,650 50
150,001 à 200,000	125	175,000	21,875,000	1 3/10	28,437 50
200,001 à 250,000	84	225,000	18,900,000	1 4/10	26,460 »
250,001 à 300,000	48	275,000	13,200,000	1 5/10	19,800 »
300,001 à 350,000	5	325,000	1,625,000	1 6/10	2,600 50
350,001 à 400,000	57	375,000	21,375,000	1 7/10	36,337 50
400,001 à 500,000	33	450,000	14,850,000	1 8/10	26,730 »
500,001 à 600,000	22	550,000	12,100,000	1 9/10	22,990 »
600,001 à 700,000	18	650,000	11,700,000	2 »	23,400 »
700,001 à 800,000	7	750,000	5,250,000	2 1/10	11,025 »
800,001 à 900,000	5	850,000	4,250,000	2 2/10	9,350 »
900,001 à 1,000,000	2	950,000	1,900,000	2 3/10	4,370 »
1,000,001 et au-dessus.	14	1,625,000	22,750,000	2 4/10	54,600 »
	43,661		411,180,000		523,636 »

PROJET D'IMPOT PROGRESSIF SUR LES REVENUS DANS LE CANTON DE NEUCHATEL.

Classement des contribuables d'après les registres de l'impôt (alors proportionnel) en 1874.

REVENUS.	NOMBRE des contribuables	MOYENNE du revenu dans chaque classe.	CHIFFRES des REVENUS IMPOSABLES.	TAUX de L'IMPÔT par 100 fr.	PRODUIT présumé DE L'IMPÔT.
		fr.	fr.		fr. c.
De 0 à 3,000 fr.	42·714	600	25,628,000	1 »	256,284 »
3,001 à 4,000	410	3,500	1,435,600	1 1/10	15,785 »
4,001 à 5,000	196	4,550	891,800	1 2/10	10,700 »
5,001 à 6,000	106	5,500	583,000	1 3/10	7,579 »
6,001 à 7,000	53	6,500	344,500	1 4/10	4,821 »
7,001 à 8,000	60	7,500	450,000	1 5/10	6,750 »
8,001 à 9,000	24	8,500	204,000	1 6/10	3,264 »
9,001 à 10,000	35	9,500	332,500	1 7/10	5,619 »
10,001 à 12,000	19	11,000	209,000	1 8/10	3,762 »
12,001 à 15,000	15	13,500	202,500	1 9/10	3,847 »
15,001 à 20,000	10	17,500	175,000	2 »	3,500 »
20,001 à 30,000	14	25,000	350,000	2 1/10	7,350 »
30,001 à 40,000	2	35,000	70,000	2 2/10	1,540 »
40,001 à 50,000	1	45,000	45,000	2 3/10	1,035 »
50,001 et au-dessus.	2	50,000	100,000	2 4/10	2,400 »
	43,661		31,020,700		324,266 »

Le peuple neuchâtelois s'est, dans les journées des 24, 25 et 26 mars 1876, prononcé contre cet impôt progressif et a maintenu l'impôt proportionnel qui existait jusque-là : 7,624 votants ont repoussé l'impôt progressif; 4,002 seulement ont voté pour. Cela fait honneur aux citoyens de Neuchâtel.

Le projet d'impôt qu'on leur soumettait n'était pas en lui-même fort préjudiciable, mais il pouvait conduire à des entraînements plus fâcheux. Nous prions le lecteur d'étudier avec soin les deux tableaux qui précèdent : il y verra la confirmation de toutes nos observations dans ce chapitre. Les fortunes importantes ou les revenus importants forment une si chétive part de la richesse ou du revenu de l'ensemble des citoyens, qu'il est puéril d'espérer qu'un impôt progressif ait une productivité beaucoup plus grande que l'impôt strictement proportionnel. Dans l'État de Neuchâtel, sur un total de 411 millions de francs pour l'ensemble des fortunes privées, les très petites fortunes, celles qui ne dépassent pas 50,000 fr., forment plus des 2 cinquièmes, soit 169 millions en chiffres ronds. Les fortunes ne dépassant pas 100,000 fr. composent plus de la moitié (222 millions sur 411) de l'ensemble des fortunes privées. Plus des trois quarts de l'ensemble de la richesse du pays est dans les mains d'hommes dont la fortune ne dépasse pas 300.000 fr. Les fortunes au-dessus de 600,000 fr. ne représentent pas le huitième du total de la richesse du canton (46 millions sur 411). Cependant il s'agit là d'un pays industrieux et fort avancé en civilisation.

La démonstration est encore plus frappante pour la distribution des revenus. Sur un total de 31 millions de francs de revenu pour le canton de Neuchâtel, les 5 sixièmes (25,628,000 fr.) sont dans les mains de personnes qui n'ont pas plus de 3,000 fr. de revenu; un trentième seulement de l'ensemble des revenus se trouve appartenir à des personnes dont le revenu dépasse 10,000 fr. Pourrait-on mieux prouver l'inanité de l'impôt progressif? En appliquant uniformément à toutes les fortunes du canton de Neuchâtel le taux initial de l'impôt, c'est-à-dire 1 p. 1,000, on obtenait un produit de 411,180 fr., puisque l'ensemble de ces capitaux montait à 411 millions 180,000 fr.; avec l'impôt progressif proposé, le produit était évalué à 523,636 fr., c'est à-dire un quart en plus. D'un autre côté, en appliquant uniformément à tous les revenus du canton le taux initial de l'impôt proposé, soit 1 p. 100, on obtenait un produit de 310,020 fr., puisque l'ensemble de ces revenus atteignait 31,020,700 fr.; avec la taxe progressive on ne parvenait qu'à un rendement de 334,266 fr., soit 24,000 fr. de plus (8 p. 100 seulement) qu'avec l'impôt strictement proportionnel. Est-ce la peine, pour un si maigre résultat, de sortir des principes et d'en-

trer dans une voie dangereuse? Encore doit-on dire que le système progressif doit rendre les déclarations moins sincères, beaucoup de personnes cherchant à rester dans une classe de revenus inférieure, puisqu'elles bénéficient, en cas de réussite, non seulement de l'absence de tout impôt sur l'écart entre leur revenu déclaré et leur revenu réel, mais qu'elles supportent encore sur leur revenu taxé un taux moins considérable que celui dont ce revenu serait frappé si la véritable importance en était connue. On a dit, lors de la discussion de ce projet d'impôt à Neuchâtel, que l'application de l'impôt progressif à Zurich, si modérée qu'en fût la progression, avait été malheureuse, que les dissimulations étaient considérables ainsi que l'émigration des capitaux, et que dans ces dernières années les capitaux taxés avaient diminué dans le canton de Zurich de 3 millions de francs.

L'exemple des cantons suisses n'est donc pas bien encourageant. L'impôt progressif n'y est pratiqué que d'une manière embryonnaire, la progression s'arrête généralement à un taux de revenu très bas : 6, 8 ou 10,000 fr. Il ne se propose pas, comme J.-B. Say le désire, de frapper avec une particulière vigueur les fortunes de plusieurs centaines de mille francs de rentes. Les déductions accordées aux petits revenus peuvent être considérées comme des compensations, ainsi que celles de l'*Income-tax* en Angleterre, pour la part exagérée qu'ils supportent dans les impôts indirects. Il n'est pas prouvé, d'ailleurs, que ce taux progressif augmente notablement la productivité de la taxe. Enfin n'oublions pas que dans les cantons suisses il ne s'agit que de petites taxes, destinées à donner un faible rendement. Quant à appliquer à un taux un peu élevé et en vue d'un produit considérable l'impôt progressif soit sur les capitaux, soit sur les revenus, c'est ce que l'on n'a jamais expérimenté. Modéré, l'impôt progressif est un leurre, parce qu'il ne donne guère plus que l'impôt proportionnnel; rigoureux, l'impôt progressif est oppressif et aboutit à des dissimulations, des confiscations ou à des émigrations de capitaux.

Mais il y a des impôts qui ne sont progressifs qu'en apparence et qui en réalité tendent à la proportionnalité. C'est là une distinction qui n'est pas assez relevée par les écrivains financiers. Les impôts de cette catégorie ne sont pas à nos yeux condamnables. Nous en allons citer quelques exemples.

L'Assemblée Constituante, par une loi du 18 janvier 1791, avait établi une taxe sur les loyers qui était progressive, non dans l'intention du législateur, ni même peut-être en réalité, mais seulement par la forme. On partait de ce principe que le pauvre consacre à son

loyer une plus grande partie de son revenu que le riche et, afin d'atteindre proportionnellement à leur importance les revenus mobiliers, on dressait une échelle des revenus correspondant à chaque chiffre de loyer. On croyait qu'un loyer de 100 fr. indiquait un revenu double de cette somme; un loyer de 101 à 500 fr., un revenu triple; de 501 à 1,000, un revenu quadruple, et ainsi de suite jusqu'aux loyers de 12,000 fr. et au-dessus qui indiquaient un revenu douze fois plus considérable que le montant du loyer. On devait déduire du revenu ainsi évalué la part pour laquelle le contribuable justifiait avoir contribué à l'impôt foncier, et la taxe mobilière était uniformément fixée au vingtième du reste.

Cette taxe mobilière était progressive si on ne considérait que le taux des loyers; elle était, au contraire, strictement proportionnelle si l'on considérait les revenus qui correspondaient, d'après les constatations ou les présomptions du législateur de 1791, aux divers chiffres de loyer. C'était donc la stricte proportionnalité que ce législateur avait en vue. Il ne voulait pas faire payer un taux d'impôt plus élevé aux riches qu'aux gens aisés ou même qu'aux travailleurs manuels. Il avait seulement imaginé un moyen selon lui exact de calculer les revenus individuels. Il pouvait se tromper dans la pratique, mais il ne violait aucun principe.

La présomption admise par l'Assemblée Nationale n'était qu'en partie exacte : s'il est vrai que les personnes ayant de fort petits revenus consacrent parfois à leur loyer une plus forte part de leurs ressources que les personnes aisées ou médiocrement riches, il est faux que les personnes ayant de très grandes fortunes ne prélèvent qu'une très faible part de leur revenu pour leur logement. Le plus grand nombre d'entre elles, au contraire, toutes celles qui, dans nos capitales, habitent à elles seules ces maisons que l'on appelle des hôtels et qui ont en outre des châteaux à la campagne, n'emploient pas moins du sixième, du quart, quelquefois même du tiers de leur revenu à leur habitation. Les hôtels valant 1 million de francs appartiennent pour la plupart à des propriétaires qui n'ont pas plus de 5,6 ou 7 millions de fortune, de même que les hôtels valant 500,000 fr. sont presque tous entre les mains de personnes qui n'ont pas plus de 2 1/2 ou 3 millions. Dans tous les cas, le prélèvement fait par le loyer sur les revenus des personnes très opulentes varie du quart au sixième ou tout au moins au huitième, sauf quelques rares exceptions. La présomption du législateur de 1791 n'était donc pas exacte, ou du moins elle ne le serait pas de nos jours. Mais l'impôt mobilier qu'il établissait n'était pas intentionnellement progressif, il ne pouvait l'être que fortuitement et à l'insu de son auteur.

Dans beaucoup de pays la taxe mobilière revêt ainsi la forme progressive, sans qu'elle cesse d'être en réalité proportionnelle au revenu. C'est ce qui arrive dans certaines grandes villes de France, à Paris notamment. Les petits loyers, à Paris, ceux au-dessous de 400 fr., sont exemptés ; les autres sont distribués en plusieurs catégories qui sont taxées d'après une échelle progressive : les loyers moyens ne payent que 6 ou 7 p. 100, et les grands loyers 10 ou 11 p. 100.

Cette organisation ne nous paraît pas vicieuse, nous l'admettons comme raisonnable. Il sera parlé plus loin des motifs qui peuvent excuser ou justifier l'exemption de différents impôts directs qui est accordée aux petits revenus. Quant à des droits gradués divers suivant l'importance des loyers, ils n'ont rien de choquant, pourvu que ces droits gradués soient peu nombreux et que les plus élevés soient encore assez modiques, qu'ils ne dépassent jamais 10 ou 11 p. 100, par exemple, du montant des loyers. Il y a, néanmoins, toujours quelque danger dans cette nature de taxe : pour empêcher qu'elle ne soit arbitraire, il faut la faire reposer sur des données expérimentales et sûres. Le législateur ou le répartiteur doit rechercher, en consultant avec soin les habitudes de la population, quel est le chiffre de revenu qui correspond, d'ordinaire, à un chiffre déterminé de loyer : car, si la taxe peut être progressive relativement au loyer, c'est-à-dire quant à la forme, elle doit autant que possible être proportionnelle relativement au revenu, c'est-à-dire quant au fond.

Les économistes, qui ont peu de faveur pour l'impôt progressif, M. de Parieu, Rossi, même Mac-Culloch, n'ont pas repoussé cette forme de l'impôt sur les loyers. Une excellente apologie en a été faite en 1852 devant le sénat piémontais par M. Giulio, rapporteur d'une loi de cette nature. Il soutenait que le tarif progressif de cette taxe ne violait pas le statut du royaume relatif à la proportionnalité de l'impôt : « Le statut serait violé, disait-il, si l'on établissait un impôt pro-
« gressif dans ce sens que les cotes assignées aux contribuables croî-
« traient dans une proportion plus forte que les facultés des contri-
« buables eux-mêmes ; mais, quand la loi établit une taxe sur la base
« de la valeur locative des habitations, cette valeur locative n'est pas
« la chose en raison de laquelle l'impôt s'établit, ou, comme on a
« l'habitude de le dire, la matière imposable, c'est-à-dire celle à la
« valeur de laquelle doit, suivant le statut et suivant la justice, se
« proportionner le montant de l'impôt. La matière imposable réside
« dans l'ensemble des revenus du contribuable, de quelque source
« qu'ils dérivent, ou dans l'aisance dont il jouit. Or, cette ressource
« n'est point proportionnelle au montant du loyer d'habitation. »

Rappelant la loi française de 1791, M. Giulio ajoutait : « Il est hors de « doute que, chez nous aujourd'hui, de même qu'en France en 1791, « la valeur du loyer de la maison est en raison d'autant plus forte du « revenu de la famille que ces revenus sont plus réduits. Cela admis, « la Commission, considérant la valeur locative comme *indication* « mais non comme mesure de l'aisance du contribuable, ne pouvait « mettre en doute la possibilité de faire croître l'impôt en raison « plus forte que cette valeur sans violer le statut, pourvu que cette « progression ne fût pas plus rapide que celle qui est représentée par « les revenus qu'il est question de soumettre à l'impôt (1). »

Ce raisonnement est fort correct. On pourrait même aller plus loin et dire, sans tomber le moins du monde dans le vice de l'impôt progressif, qu'il est équitable que les classes riches et aisées payent proportionnellement un peu plus que les classes inférieures à l'impôt direct, parce qu'elles contribuent proportionnellement moins que ces dernières à l'impôt indirect.

C'est une règle constante du nouvel impôt sur le revenu en Angleterre d'épargner tous les petits revenus, ceux qui sont moindres de 100 liv. sterl. ou 2,500 fr; on a même porté l'exemption récemment à 3,750 fr. Nous approuvons cette pratique pour deux raisons, l'une de droit, l'autre de fait. La fameuse maxime de l'exemption du minimum de besoins ou du minimum d'existence ne nous paraît avoir aucune valeur: d'abord parce qu'il est absolument impossible de déterminer avec précision ce que c'est que le minimum de besoins et le minimum d'existence: ce ne sont pas là des quantités constantes et invariables; en second lieu, parce que dans nos sociétés démocratiques le pouvoir appartient, surtout en France, à tous les habitants qui sont armés du droit de vote et qui doivent encourir, chacun pour leur part, la responsabilité de toutes les fautes nationales. Il y a néanmoins dans la plupart des pays une raison de droit pour que les petits revenus soient exempts de l'*income-tax* ou de la contribution mobilière. Cette raison, c'est que dans beaucoup de contrées il existe des impôts indirects, soit nationaux, soit locaux, sur les denrées nécessaires ou utiles à l'existence, telles que les boissons, le sel, le café, le sucre, le tabac, et que ces impôts indirects ne sont pas strictement proportionnels à la fortune des contribuables, qu'ils pèsent relativement plus sur les petits que sur les gros. Il est donc de toute justice, pour corriger cette inégalité inévitable, d'accorder aux petits revenus l'exemption de certains impôts directs et une modération aux revenus moyens. Cette exemption, toutefois, ne doit s'appliquer

(1) Voir E. de Parieu, *Traité des impôts*, t. I, p. 42, note.

qu'aux revenus vraiment infimes; en Angleterre, elle est accordée aux revenus inférieurs à 3,750 fr. (150 liv. sterl.). Aux États-Unis, elle était concédée aux revenus au-dessous de 600 dollars en papier, plus la somme nécessaire pour le loyer, on a vu que le papier, perdant alors 30 p. 100 de sa valeur, 600 dollars ne représentaient guère que 2,100 fr. en or; en y joignant la valeur du loyer, on arrive au chiffre de 2,600 ou 2,700 fr. de revenu pour la limite de l'exemption. En France, cette limite pourrait être fixée à 2,000 fr. Il serait imprudent de la mettre plus haut, parce qu'il y a toujours un peu de dissimulation et que, d'ailleurs, la fortune chez nous est distribuée dans tant de mains qu'on enlèverait à l'impôt presque toute sa vertu productive si l'on étendait trop les exemptions.

Nous avons dit qu'à côté de cette raison de droit, il y a une raison de fait pour l'exemption des très petits revenus; c'est qu'il est fort malaisé de les assujettir efficacement à un impôt direct qui soit proportionnel. Nous en ferons la preuve dans d'autres chapitres de cet ouvrage; malgré l'exemple de la France, qui réussit à faire payer au plus grand nombre de ses habitants une taxe personnelle d'environ 3 fr., malgré celui de la Prusse, qui soumet les revenus les plus infimes à une sorte d'*Income-tax* appelée *classensteuer*, cette difficulté de faire rentrer un impôt direct portant sur les classes ouvrières est reconnue par la plupart des hommes expérimentés. Cependant, s'il n'y avait pas dans le pays d'impôt indirect, nous jugeons que personne ne devrait être exempté de l'impôt sur le revenu, tellement nous attachons d'importance au principe que tout citoyen qui a le droit de vote doit payer un impôt quelconque.

Ce n'est pas seulement par l'exemption des très petits revenus que l'*Income-tax* en Angleterre a, dans une certaine mesure, une apparence progressive. Quelques avantages sont accordés aux revenus moyens. Ces avantages ont consisté tantôt dans la réduction du taux de la taxe qui était plus faible que pour les revenus supérieurs, tantôt dans la déduction d'une certaine part du revenu à laquelle on accorde la franchise complète. Ainsi, de 1861 à 1863, les revenus au-dessous de 2,500 fr. ne payaient rien, ceux de 2,500 fr. à 3,750 (100 à 150 liv. sterl.) payaient 6 pence par livre sterling, c'est-à-dire 2 1/2 p. 100, tandis que les revenus de plus de 3,750 fr. payaient 9 pence par livre sterling ou 3 3/4 p. 100. A partir de 1864, on prit une autre méthode : au lieu de réduire le taux de la taxe pour les revenus moyens, on déduisit une certaine part de revenu qui fut affranchie de l'impôt. Les revenus au-dessous de 2,500 francs continuèrent à être complètement exempts. Les revenus de 100 à 200 livres, c'est-à-dire de 2,500 à 5,000 fr., avaient droit à l'exemption de

60 liv. sterl., c'est-à-dire de 1,500 fr., et ne payaient l'impôt que sur l'excédent. Mais le taux de l'impôt était uniforme au-dessus de 2,500 fr., quelle qu'en fût l'importance. Le seul avantage accordé aux revenus moyens, ceux de 2,500 à 5,000 fr., c'est qu'on leur faisait une déduction des 1,500 premiers francs qui étaient exempts de la taxe, tandis qu'on ne faisait aucune déduction aux revenus de plus de 5,000 fr. A partir de 1872, on développa ce système de déduction. Tous les revenus moyens, ceux de 2,500 à 7500 fr. (de 100 à 300 liv. sterl.), eurent droit à la déduction et à l'exemption des premiers 2 000 fr. (80 liv. stel.). Enfin, à partir de 1876, l'impôt sur le revenu ne porta plus que sur les revenus supérieurs à 3,750 fr. (150 liv. sterl.), et l'on admit la déduction des 3,000 premiers francs pour les revenus au-dessous de 10,000 francs (400 liv. sterl.).

Ce système est en soi fort raisonnable, il n'a de progressif que l'apparence, il est en réalité le correctif des inégalités inévitables des impôts indirects. Nous admettrions ainsi parfaitement qu'en France on établît un impôt sur le revenu, qui exemptât complètement les revenus au-dessous de 2,000 fr., qui ne frappât que de 1 ou 1 1/2 p. 100 les revenus de 2,000 à 3,000 ou à 4,000 fr., et qui grevât de 2 ou 3 p. 100 les revenus supérieurs à ce dernier chiffre.

Une pareille conduite serait très justifiable; mais il faut toujours que le taux de l'impôt ait pour seul objet d'atteindre ou de rétablir la stricte porportionnalité dans l'ensemble du système fiscal. Il faut, en outre, que l'on n'accorde une exemption complète qu'aux revenus tout à fait infimes, et une demi-exemption, sous la forme de réduction du taux du droit ou d'affranchissement complet d'une certaine part du revenu, qu'aux revenus vraiment modiques. Le plein droit prélève alors une proportion uniforme de tous les revenus plus que suffisants pour donner une très modeste aisance.

CHAPITRE III

DE L'UNITÉ ET DE LA MULTIPLICITÉ DE L'IMPÔT. — DE L'IMPÔT SUR LE CAPITAL ET DE L'IMPÔT SUR LE REVENU.

De la doctrine de l'unité de l'impôt. — Vauban. — Les physiocrates. — Avantages de l'impôt unique s'il était suffisamment productif. — De la possibilité d'établir l'impôt unique. — Dans quel cas il serait suffisant. — Exemple des budgets de l'État et des localités en France si la paix et l'ordre eussent régné depuis un siècle. — Des ressources accessoires que l'impôt unique comporterait. — De l'impossibilité d'établir aujourd'hui l'impôt unique, même en Belgique. — L'impôt unique ne pourrait être qu'un impôt direct. — Difficulté d'asseoir équitablement et de faire rentrer un impôt direct très élevé.

Réfutation de la doctrine des physiocrates en matière d'impôts. — Les projets modernes d'impôt unique sur *the real property*, ou sur le capital fixe. — Satire spirituelle et juste de Voltaire dans le conte de l'*Homme aux quarante écus*. — Il est faux que tous les impôts retombent en définitive sur la terre ou sur les capitaux et en réduisent les profits. — Ce qui adviendrait de la propriété foncière si l'on remplaçait les taxes sur les consommations par une taxe unique sur les terres et sur les capitaux fixes.

Comparaison du capital et du revenu comme base d'un impôt soit unique, soit multiple. — Prétendus avantages de l'impôt sur le capital. — L'impôt sur le capital est moins équitable que l'impôt sur le revenu. — Inconvénients politiques et sociaux de l'impôt sur le capital. — Il ne frappe qu'une faible partie des citoyens et affranchit absolument de toute taxe le plus grand nombre. — La valeur des capitaux fixes est plus difficile à reconnaître que le montant des revenus.

En définitive, l'impôt unique est insuffisant pour les besoins d'un État qui a de grandes dettes et entretient une nombreuse armée : l'impôt unique sur le capital serait plus impraticable et plus vexatoire que l'impôt unique sur le revenu.

Une des questions le plus souvent discutées en théorie, c'est celle du choix à faire entre l'unité et la multiplicité de l'impôt. Nous ne sachions pas que dans la pratique les deux systèmes aient jamais été mis en présence : c'est, dans tous les pays, le principe de la multiplicité de l'impôt qui l'a emporté. Ce n'est pas là, certes, un argument décisif, ni même considérable, contre le système de l'unité de l'impôt : car les institutions sociales peuvent changer avec le temps, avec le progrès des sciences et l'amélioration des mœurs.

Vauban est considéré comme l'un des plus illustres patrons de l'impôt unique. Cela n'est pas complètement exact. Vauban admettait l'existence de plusieurs impôts, mais il en recommandait un, la dîme royale, qui devait prendre la place des tailles, de la capitation, des aides, des douanes provinciales et foraines, des affaires extraordinaires, etc. Il laissait subsister un impôt modéré sur le sel, sorte de contre-poids à sa dîme royale, en ce sens qu'il atteignait les classes

pauvres; il ne supprimait pas, non plus, les douanes extérieures ni les droits d'enregistrement ou de contrôle. Quant à sa dîme royale, ce devait être une taxe du vingtième ou au plus du dixième sur tous les revenus et les fruits de la terre, les produits des maisons, de l'industrie, des rentes sur le roi, des gages, des francs fiefs et tous autres revenus. Vauban voulait donc la simplification de l'impôt, la suppression de la plupart des contributions indirectes, mais ce n'était pas précisément l'unité de l'impôt qu'il proposait. A côté d'une taxe principale, il en admettait quelques autres accessoires, qui, à un certain point de vue, pouvaient servir de correctifs ou de contre-poids à la première.

Les physiocrates, c'est-à-dire l'école des économistes français du dix-huitième siècle, furent favorables au principe de l'unité de l'impôt. Quesnay, le marquis de Mirabeau, n'eurent sur ce sujet aucune hésitation. Il faut avouer, d'ailleurs, que ce dernier prenait ses aises pour soutenir la possibilité d'un impôt unique ou quasi-unique. Il prétendait que sur 600 millions d'impôts environ payés par la nation, il s'en perdait 350 en frais de perception, ce qui n'en laissait que 250 à la disposition du gouvernement. Admettant que les dépenses étaient excessives, il en réduisait le chiffre nécessaire à 225 millions qu'il demandait pour 75 millions à l'impôt foncier et pour 150 à une taxe sur le revenu établie par feu et par personne (1). L'exécution de ce plan eût donné des ressources fort inférieures à celles dont le gouvernement avait l'indispensable besoin.

Le plus considérable des physiocrates, Turgot, partageait les idées de l'École. Lui aussi était partisan de l'unité de l'impôt, mais il constatait, étant au pouvoir, les difficultés qu'il y aurait à établir ce système. Au sujet des droits d'octroi, il exprimait une opinion qui s'appliquait d'une manière générale à toutes les contributions indirectes : « Je ne vous dissimulerai pas, écrivait-il, en sa qualité d'intendant « du Limousin, au contrôleur général, dans l'année 1772, que tous « ces droits sur les consommations me paraissent un mal en eux- « mêmes, que de quelque manière qu'ils soient imposés, ils me pa- « raissent toujours retomber sur les revenus des terres, que, par con- « séquent, il vaudrait beaucoup mieux les supprimer entièrement que « les réformer. La dépense commune des villes devrait être payée par « les propriétaires du sol de ces villes et de leur banlieue, puisque « ce sont eux qui en profitent véritablement. Mais les idées ne sont pas « encore assez généralement fixées sur les principes à suivre dans « l'établissement des impositions pour que l'on puisse proposer, en

(1) Léonce de Lavergne, *Les Économistes français au* XVIIIe *siècle*, p. 144.

« ce moment, un changement si considérable. » On voit sur quel principe reposait dans l'école physiocratique la doctrine de l'impôt unique : ce n'était pas seulement la simplification qui était à ses yeux le mérite principal de l'unité de l'impôt : croyant que tous les impôts indirects diminuaient d'autant le prix net des denrées et par conséquent les revenus des propriétaires fonciers, les physiocrates jugeaient préférable de demander de prime abord à ceux-ci le paiement d'une taxe qu'ils étaient seuls, en définitive, à supporter.

Les législateurs de la Révolution française ne subissaient qu'en partie l'influence des physiocrates. Comme Dupont de Nemours, l'un d'eux, l'écrivait à Jean-Baptiste Say : « Vous ne savez pas qu'à l'As-« semblée nationale, dès qu'il était question de commerce et de « finances, on commençait toujours par quelque violente invective « contre les *économistes* (1). » Cela est de tous les temps : une Assemblée aime à se montrer revêche aux enseignements de la science, quoiqu'elle ne puisse complètement échapper à leur influence. Sans établir l'impôt unique, le législateur d'alors s'en rapprocha par la suppression de tous les droits intérieurs de consommation et par l'établissement d'un système général d'impôts sur les revenus de toutes sortes; mais il conserva les droits de douane et ceux d'enregistrement.

De notre temps, l'impôt unique a repris faveur dans quelques esprits. La plupart des économistes le regardent comme un simple idéal ; mais un honorable industriel, M. Menier, s'en est fait le champion et a multiplié les brochures, les conférences et les ouvrages pour créer en sa faveur un mouvement de l'opinion publique.

Il est incontestable que l'unité de l'impôt, si elle pouvait fournir au Trésor, sans injustice grave, toutes les ressources dont il a besoin, serait un grand bien. Elle ferait disparaître une foule de formalités et de gênes pour la production et pour la circulation. Elle étendrait dans une grande mesure le champ de la liberté civile et industrielle. Un homme est d'autant plus libre de ses mouvements qu'il vit dans un pays où il y a moins d'impôts. Elle permettrait aux citoyens de se rendre mieux compte de ce qu'ils payent pour la chose publique. Aujourd'hui, au contraire, il est impossible, même à l'homme le plus expérimenté, de dresser ce compte individuel. Enfin, il est probable qu'un impôt unique, s'il était possible, coûterait moins à percevoir que des impôts multiples.

Tous ces avantages de l'impôt unique sont patents. D'où vient donc qu'on ne l'adopte pas?

(1) Léonce de Lavergne, *Les Économistes français au* XVIIIe *siècle*, p. 144.

Pour avoir une réponse à cette question, il faut rappeler les principes que nous avons déjà établis au sujet de l'impôt. L'impôt doit donner un produit assez abondant pour suffire à toutes les dépenses nécessaires de l'État. En second lieu, l'impôt doit être, autant que possible, proportionnel aux facultés du contribuable, c'est-à-dire soit à ses revenus, soit à ses capitaux (nous ne tranchons pas encore la question parce que nous l'examinerons plus bas). Enfin l'impôt doit être perçu de telle manière qu'il fasse sortir des mains du contribuable le moins d'argent possible au delà de ce qui entre comme produit net dans la caisse de l'État, et il ne doit amener à sa suite que le minimum de vexations et d'inquisitions.

Ainsi, productivité de l'impôt, justice de l'impôt, économie et facilité de perception : tels sont les trois grands principes. On peut y en joindre un quatrième, qui n'est, somme toute, que le développement du troisième; l'impôt doit être assis et perçu de telle manière qu'il entrave aussi peu que possible les opérations ultérieures de la production et qu'il ne cause, que dans la proportion absolument inévitable, une déperdition des forces économiques du pays.

Pour savoir si l'impôt unique pourrait être suffisamment productif, il faut se rendre compte des sommes qui sont absolument nécessaires à l'État. Il est des cas où l'on conçoit dès l'abord que l'impôt unique puisse suffire pour assurer à l'État sa subsistance régulière. Supposons, en effet, un pays riche qui ait des dépenses très réduites. Considérons, par exemple, la France, qui est un pays fort riche, mais qui a un budget fort gros : livrons-nous au sujet de ce budget à toutes sortes de suppositions qui sont absolument imaginaires dans la situation actuelle, mais qui auraient pu être des réalités, si nos pères avaient été plus sages et si nos voisins l'étaient davantage aujourd'hui.

Le budget de la France pour 1883 est de 3 milliards 27 millions de francs (nous négligeons les sommes inférieures au million). Sur ce chiffre, la dette publique et les dotations commencent par prélever 1 milliard 319 millions. Si la France avait toujours été, dans le passé, ou même seulement depuis quatre-vingts ans, prudente et éclairée, la dette publique n'existerait pas. Les dotations, il est vrai, existeraient, mais elles pourraient ne pas dépasser une dizaine de millions de francs. Voilà déjà, dans ce monde de suppositions où nous sommes entrés, notre budget de l'État réduit de 1,309 millions (1).

(1) En réduisant ainsi le chapitre de la dette publique, nous supprimons les pensions militaires et les pensions civiles, mais l'on conçoit que dans ce monde idéal et pacifique les pensions militaires soient peu de chose, et que l'on aurait pu prendre pour les pensions civiles, des arrangements qui ne les missent pas à la charge du budget.

Parmi les autres dépenses du budget, il en est qui seraient susceptibles de réductions considérables si les relations des peuples de l'Europe étaient inspirées par l'esprit de justice et de confiance mutuelle. Notre ministère de la guerre absorbe 587 millions de francs : il comprend, il est vrai, un service essentiel, celui de la gendarmerie, et même, dans le plus pacifique des mondes imaginables, un État entretiendra toujours un embryon d'armée; mais on peut concevoir que dans une situation politique idéale 100 millions suffisent à la fois pour ce noyau de force militaire et pour la gendarmerie : voilà donc encore une économie de 487 millions qui, ajoutée à celle de 1,309 millions sur la dette publique, fait 1,796 millions. Toujours dans cet âge heureux où nous ne nous trouvons pas et où peut-être nous eussions pu nous trouver, il ne nous serait pas nécessaire de consacrer 219 millions de francs à la marine et aux colonies. Il serait possible que nous n'eussions pas de colonies, ou que, leur laissant une complète indépendance, nous nous libérassions de toute obligation envers elles; une certaine force maritime serait encore nécessaire, ne serait-ce que pour protéger la marine marchande contre les pirates; mais 69 millions suffiraient amplement à ce soin : on économiserait ainsi sur ce ministère 150 millions de francs qui venant s'ajouter aux 1,796 millions constatés plus haut, feraient une épargne totale de 1,946 millions de francs. Les dépenses du gouvernement général de l'Algérie pourraient n'être pas inscrites à notre budget, d'autant plus qu'elles n'y figurent que pour 31 millions, et qu'elles sont compensées par des recettes spéciales provenant de l'Algérie elle-même : voilà donc encore 31 millions d'économies, ce qui porte à 1,977 millions le total de celles que nous avons obtenues jusqu'ici. Beaucoup de personnes pourraient dire que les dépenses du culte ne sont pas de celles qui doivent incomber à l'État : en effet, elles ne seraient pas directement à sa charge, si l'on n'avait jugé bon de confisquer jadis les biens et les revenus des églises. Comme nous sommes dans un monde de suppositions, nous pouvons encore sans témérité déduire du budget les 53 millions que coûte aujourd'hui ce service. Nous voilà, après cette nouvelle réforme imaginaire, au chiffre de 2,030 millions d'économies. Est-ce tout? Pas encore. Nous ne parlons pas de la plupart des ministères où les réductions de crédits se pourraient pratiquer. Mais voici le chapitre des frais de régie, de perception des impôts et des remboursements, restitutions, non-valeurs, qui monte dans le budget de 1883 à 342 millions de francs. Sur cette somme, il y a 102 millions représentant les dépenses des télégraphes et des postes autres que les subventions aux paquebots : les frais de ce service ne seraient en rien diminués par une réforme des impôts. L'on

peut admettre, au contraire, que sur les 240 millions restant pour les frais de régie et de perception et pour les remboursements et restitutions, les trois cinquièmes au moins seraient économisés dans l'hypothèse où nous nous plaçons, c'est-à-dire dans le cas où les dépenses de l'État, par suite de l'absence de dettes et à cause des dispositions pacifiques de toutes les puissances européennes, seraient notablement réduites. Les trois cinquièmes de 240 millions égalent 144 millions; cette économie ajoutée à toutes les précédentes fait 2,174 millions de francs. Enfin le service central du ministère des finances, toujours dans le même monde idéal où il nous a plu de nous transporter, serait aussi susceptible de réduction : ayant à payer moins de dépenses et moins de recettes à encaisser, il ne coûterait sans doute que 12 millions de francs au plus, tandis qu'il en exige aujourd'hui 20: voilà une dernière et finale économie de 8 millions qui porte à 2,182 millions le total des réductions de notre budget de l'État, si la France avait été assez sage pour ne pas contracter de dettes, c'est-à-dire si, au lieu d'avoir eu une politique belliqueuse depuis un siècle, elle avait toujours pratiqué une politique énergiquement pacifique, si, en outre, toutes les nations européennes, ses voisines, étaient dans cet état d'innocence et de raison qui leur permît à toutes de complètement désarmer. Alors, au lieu de monter à 3 milliards 27 millions, le budget de l'État ne serait que de 845 millions de francs. Notez que nous n'avons touché dans toute cette série de réductions à aucun ministère civil.

Certes, si nous étions dans une semblable situation, l'impôt unique serait parfaitement possible, surtout en admettant les quelques corrections dont nous parlerons tout à l'heure. Il faut tenir compte, cependant, que les dépenses de l'État ne sont qu'une partie des dépenses des services publics dans le pays : il y faut joindre celles des départements et des communes. Voyons quelles elles sont dans la situation actuelle et quelles elles pourraient être dans la sphère idéale où nous nous sommes pour un instant placé.

On a vu plus haut (page 131) que le *Bulletin de statistique du ministère des finances* (livraison de février 1882, page 155), estimait à 153,872,000 fr. les revenus départementaux en 1881 ; tous ces revenus proviennent d'impôts. La même publication officielle évaluait à 658 millions l'ensemble des revenus communaux en 1877; mais sur ces 658 millions, il y en avait 176 qui représentaient des ressources ayant une origine domaniale ou des droits de halles, marchés, etc., qui ne figurent pas parmi les impôts proprement dits. En les déduisant des ressources des communes, il reste 482 millions qui étaient le produit des impôts communaux de toute nature en 1877. Depuis lors, il y

a eu sans doute une notable augmentation; mais, comme nous faisons des hypothèses, on peut supposer que certains événements qui ont notablement accrû les charges des communes, comme la guerre de 1870-71 et divers gaspillages, n'auraient pas eu lieu. Tenons-nous-en donc au chiffre de 153 millions pour les impôts départementaux, 482 millions pour les impôts communaux proprement dits, soit ensemble 635 millions.

Voici, en définitive, le résultat auquel nous arrivons en faisant en imagination violence à l'histoire de France et en supposant nos gouvernements et nos concitoyens aussi sages qu'ils auraient dû l'être, qu'ils le seront peut-être un jour, mais qu'ils ne le sont certainement pas aujourd'hui, et en supposant aussi que la même sagesse qui existerait chez nous se rencontrât chez nos voisins; les dépenses de l'État seraient réduites à 845 millions, celles des communes et des départements, provenant d'impôts, à 635 millions: soit ensemble 1,480 millions en chiffres ronds.

Un impôt unique pourrait-il, dans un pays comme la France, produire cette somme? Il ne le pourrait pas facilement; mais ce ne serait pas complètement impossible, si l'on admet quelques corrections légères à cette rigoureuse unité de l'impôt. D'abord, il est une branche de ressources qui pourrait coexister pour l'État et pour les communes avec l'impôt unique, c'est le produit des domaines. A l'heure actuelle les forêts de l'État fournissent environ 35 millions bruts, il n'y aurait aucune raison de faire disparaître cette sorte de revenus. Le produit des domaines autres que les forêts figure au budget pour une vingtaine de millions de francs; mais, comme on l'a vu plus haut (page 37), une partie des revenus qui sont compris sous cette rubrique proviennent d'aliénation d'immeubles ou de vente de vieux matériel de la guerre ou de la marine. On peut réduire à 5 millions les ressources que, dans le régime idéal que nous supposons, l'État tirerait de cette branche de revenus. Ainsi le domaine de l'État produirait 40 millions environ. Quant aux domaines des communes, nous n'avons pas à en parler, parce que nous en avons déjà tenu compte.

Il est, en outre, certains services qui sont par eux-mêmes productifs de revenus et qui ne disparaîtraient pas par l'établissement de l'impôt unique : la poste et les télégraphes sont de ce nombre. La poste, en 1883, est inscrite au budget des recettes pour 131 millions de francs, et le télégraphe pour 33 millions. Les tarifs aujourd'hui sont modérés; même si on les réduisait encore sur certains points il resterait toujours un revenu brut d'au moins 150 millions de francs pour ces deux services.

Enfin, il y a encore quelques autres ressources budgétaires qui pourraient être conservées même dans le système de l'impôt unique. Les produits universitaires, par exemple, qui montent à 4 millions de francs, le produit de la vérification des poids et mesures qui dépasse 3 millions, et presque toutes les autres recettes qui sont inscrites au budget de 1883 sous le nom de produits divers du budget et qui montent ensemble à une cinquantaine de millions; de même que l'on maintiendrait pour les communes les perceptions faites dans les halles et les marchés, pour les cimetières, pour l'eau, pour l'éclairage.

Ainsi, 40 millions de francs de produit brut des forêts et des domaines, 150 millions de francs de produit brut de la poste et du télégraphe, même avec des tarifs très réduits; 50 millions au moins de redevances diverses, n'ayant pas le caractère d'impôt, mais présentant plutôt celui d'équivalent commercial d'un service direct rendu par l'État; ce serait en tout 240 millions que l'impôt unique serait dispensé de fournir. Or, comme dans ce monde de suppositions où nous nous sommes placé, les dépenses de l'État et la partie des dépenses des communes et des départements en France auxquels on pourvoit avec l'impôt, ne dépasseraient pas 1,480 millions en chiffres ronds, il ne resterait que 1 milliard 240 millions à percevoir par l'impôt unique.

Y aurait-il un impôt unique suffisant pour produire cette somme? Nous ne disons pas qu'il fût impossible de le trouver; mais ce ne serait, pas complètement aisé. L'expérience prouve que la taxe, qui aurait le plus qualité pour être admise comme taxe unique, l'impôt sur le revenu, n'a, en aucun pays du monde, procuré au Trésor une somme aussi considérable que 1 milliard de francs. Le chiffre le plus élevé atteint en Angleterre dans la première partie de ce siècle est celui de l'année 1813, où le produit fut de 400 millions de francs environ (1) (15,795,691 liv. sterl.): le taux en était de 10 p. 100 sur tous les revenus fonciers et mobiliers au-dessus de 50 liv. sterl.; les revenus professionnels supportaient le même prélèvement quand ils dépassaient 3,750 fr. (150 liv. sterl.); au-dessous de 50 liv. sterl. (1,250 fr.) ils étaient complètement exempts; et de 1,250 fr. à 3,750, ils ne payaient qu'une taxe graduée et inférieure à 10 p. 100. Il y a deux remarques à faire sur cet *Income-tax*: il ne s'appliquait qu'à la Grande-Bretagne et non pas à l'Irlande; il n'était pas universel même dans la Grande-Bretagne puisqu'il épargnait complètement les petits

(1) En réalité, le produit en or était assez notablement moindre, parce que cette somme était calculée en papier ayant cours forcé et déprécié.

revenus et en partie les moyens ; sans ces circonstances, il eût rapporté assez notablement davantage, 150 ou 200 millions de francs de plus peut-être, mais il serait toujours resté fort au-dessous du milliard. Il est vrai de dire que le Royaume-Uni était notablement moins riche en 1813 que la France ne l'est à l'heure actuelle.

Si nous voulons prendre dans l'histoire d'Angleterre des exemples plus récents, on constate que le produit le plus élevé de l'*Income-tax* dans ces derniers temps fut fourni par l'année 1857 et atteignit en chiffres ronds 425 millions de francs (16,915,332 liv. sterl.) ; le taux en était alors de 6 3/4 p. 100 sur les revenus de plus de 3,750 fr. et de un peu moins de 5 p. 100 sur les revenus de 2,500 fr. à 3,750 fr. (1 shel. 4 deniers par livre pour les premiers, et 11 deniers 1/2 pour les seconds). Cet exemple est plus encourageant que le précédent. La taxe, il est vrai, s'appliquait, cette fois, non pas seulement à la Grande-Bretagne, mais aussi à l'Irlande.

On peut croire que la France, en 1883, est plus riche que l'Angleterre en 1857. Si tous les impôts indirects étaient supprimés, il n'y aurait aucune raison pour exempter de la taxe unique les petits revenus (1) et pour ne soumettre les moyens qu'à un demi-droit. On conçoit que la suppression de ces exemptions ou de ces réductions eût augmenté de 50 p. 100 au moins le produit de l'*Income-tax*, qui aurait été porté au minimum à 625 ou 650 millions de francs. On a vu en effet, précédemment (2), que les très petits revenus détiennent une forte part de l'ensemble des revenus nationaux. On peut admettre, d'un autre côté, que si tous les autres impôts étaient supprimés, la taxe unique, au lieu de n'être que de 6 3/4 p. 100, comme dans l'exemple que nous avons choisi, pourrait être de 8 p. 100 et que le contribuable, n'ayant que ce seul impôt à payer, n'étant saisi subrepticement ni par des taxes indirectes, ni par l'enregistrement, se montrerait plus loyal dans ses déclarations et chercherait moins à tromper le fisc. Il ne serait donc pas complètement impossible, quoique difficile, qu'une taxe unique de 8 p. 100 sur tous les revenus sans exception (3), fournît un rendement qui

(1) Nous verrons cependant plus loin que la taxation directe des petits revenus est malaisée, qu'on les atteint ainsi beaucoup plus difficilement que par l'impôt indirect ; mais la *Classenteuer* prussienne prouve que ce n'est pas un obstacle insurmontable.

(2) Voir plus haut, p. 152 à 158 et aussi p. 168.

(3) Nous ne parlons pas ici de la distinction qu'il serait bon d'établir entre les revenus perpétuels et les revenus viagers, entre les revenus des capitaux et les revenus professionnels. Nous renvoyons le lecteur au chapitre où nous traitons particulièrement de l'impôt sur le revenu.

approchât de 1 milliard. En Angleterre, le montant des revenus imposés à l'*Income-tax* était dans l'année 1879, de 378 millions de liv. sterl., soit près de 14 milliards et demi de francs, mais les revenus au-dessous de 3,750 francs étaient affranchis de toute taxe ; en supprimant toute exemption, on peut penser que la matière imposable atteindrait 25 milliards de francs ; il serait à craindre, néanmoins, qu'elle fût fort diminuée par les fraudes. Une taxe unique de 8 p. 100 en France, sans exemption d'aucun revenu et accompagnée de la suppression de tous les autres impôts directs et indirects, soit nationaux, soit locaux, pourrait tout au plus produire 1 milliard, car il est incontestable que les dissimulations seraient énormes ; ce serait encore là un chiffre insuffisant, puisqu'il faudrait trouver 1,240 millions. En portant le taux de l'impôt à 10 p. 100 uniformément pour tous les revenus, même les plus minces, en ayant une inquisition minutieuse, on parviendrait peut-être à recouvrer 1 milliard 250 millions ; encore faudrait-il, pour y arriver, que le fisc fût singulièrement habile, rigoureux et même implacable.

Il y a un auxiliaire qui pourrait être conservé, sans aucun inconvénient économique, à la taxe sur le revenu et qui viendrait en combler l'insuffisance ; c'est l'impôt sur les successions et les donations. Cet impôt, quand il est très modéré, qu'il admet la déduction des dettes du contribuable, est parfaitement légitime et inoffensif, surtout si, contrairement à la pratique française, on accorde deux ou trois années au contribuable pour se libérer, afin qu'il ne soit pas forcé d'emprunter, ni d'entamer son capital. Les divers droits sur les donations et les successions produisent en France environ 160 ou 170 millions de fr. Il faudrait déduire de l'actif des successions les dettes, ce que l'on ne fait pas actuellement ; d'un autre côté, les tarifs pour la ligne collatérale et entre personnes non parentes sont extravagants, on les devrait réduire de moitié dans la plupart des cas : néanmoins, il est probable que le revenu ne s'éloignerait guère de 100 millions de fr., parce que les dissimulations seraient un peu moindres, grâce à la modicité des droits, aux délais accordés, à la suppression des taxes accessoires telles que celle du timbre. On aurait ainsi 100 millions de moins à demander à l'impôt unique sur le revenu qui n'aurait plus, dans l'hypothèse où nous nous plaçons depuis le commencement de ce chapitre, que 1,140 millions environ à fournir.

Le résultat cherché par les économistes et par les industriels serait donc atteint : entière liberté de production, entière liberté de circulation ; point de droits sur les denrées, point d'arrêt, point de

formalités dans les affaires ; point de légions d'hommes détournés de l'agriculture, de l'industrie et du commerce pour être employés dans les grandes régies des contributions indirectes ou des douanes. Combien ce progrès ne serait-il pas désirable (1) ! Il eût pu être atteint si, depuis 1789, la France eût vécu en paix, qu'elle se fût appliquée pendant les dernières années du dernier siècle et pendant les premières de celui-ci à racheter sa faible dette, qui ne montait alors qu'à 5 milliards et qui avait pour contre-partie les biens du clergé ; si, en outre, les puissances européennes autres que la France eussent partagé la sagesse que nous supposons à cette dernière et ne se fussent point épuisées en armements. Cette prospérité idéale, qui eût pu se réaliser dans le passé, se réalisera-t-elle dans l'avenir ? Dieu le veuille ! mais c'est beaucoup plus difficile, ne serait-ce qu'à cause des dettes immenses qui pèsent aujourd'hui sur le pays et qui rendent actuellement impraticable l'établissement d'un impôt unique efficace.

On nous dira peut-être que depuis une dizaine de pages nous faisons une véritable idylle qui ne devrait pas trouver place dans un livre de finances. Nous supposons un monde idéal, où il n'y ait pas de dette nationale, pour ainsi dire pas d'armée ni de marine, où les services publics soient organisés avec sagesse et économie. C'est là une idylle, en effet, mais elle n'était pas un hors-d'œuvre, car elle montre dans quel cas l'impôt unique serait possible à la rigueur. En démontrant qu'avec certains tempéraments et certains auxiliaires, qu'il n'y aurait aucun inconvénient à lui accorder, l'impôt unique serait peut-être praticable pour un budget tant national que local qui n'atteindrait pas en France 1 milliard et demi, nous avons démontré, *à contrario*, que le même impôt unique est absolument chimérique dans un pays dont l'ensemble des budgets ordinaires est presque triple de cette somme.

Revenons sur la terre et dans ce maussade dernier quartier du dix-neuvième siècle ; plaçons-nous au milieu de toute cette civilisation irritable, tumultueuse et inquiète : demandons-nous si, avec toutes les charges artificielles et anti-économiques que supportent les grandes nations, l'impôt unique est possible, et nous n'hésiterons pas à répondre qu'il est impraticable, que des esprits chimériques et

(1) Même dans les conditions tout idéales que nous examinons, il n'est pas certain qu'il y eût un avantage considérable pour l'État à établir l'impôt unique sur le revenu ; comme on le verra plus loin, la perception d'un impôt direct, surtout lourd, est excessivement difficile pour les petits revenus ; en outre, quand le taux officiel de l'impôt atteint 10 p. 100, les erreurs de taxation, qui sont inévitables, équivalent à la confiscation du tiers, de la moitié, parfois même de la totalité du revenu du contribuable. (Note de la 3e édition)

superficiels peuvent seuls en chercher et en prédire le prochain avènement.

Un seul pays peut-être, la Suisse, pourrait tenter cette épreuve. Dans l'état de morcellement où se trouve cette république, nous ne savons quel est l'ensemble du budget fédéral, des budgets cantonaux et des budgets locaux. Nous ne pouvons donc émettre une opinion certaine (1). Quant à la Belgique, un impôt unique ne pourrait suffire à toutes ses charges, quoique ce soit un État né d'hier et qui, depuis le commencement de son existence, n'a pas encore eu une seule guerre. L'ensemble des revenus de l'État, des départements et des communes de Belgique pour l'année 1880 est de 250 milions de francs environ, déduction faite du produit brut des chemins de fer appartenant à l'État, des postes et des télégraphes. Le produit de ces derniers services, qui n'est pas un impôt, mais seulement une rémunération industrielle, subsisterait, même à côté de l'impôt unique. La somme de 250 millions de francs pour la Belgique équivaudrait à environ 1,800 millions pour la France. Or, comme nous avons vu que ce serait à grand'peine que l'impôt unique pourrait faire face en France, avec l'aide de légers droits de succession, à 1,240 millions, il est évident qu'il ne saurait, même avec de semblables auxiliaires, donner à la Belgique 250 millions: la Belgique, en effet, n'a que 5,400,000 habitants, la France en a 37 millions, c'est-à-dire sept fois plus : en outre, le sol de la Belgique n'est pas le dix-septième du sol de la France (2,945,539 hectares contre 52,857,675) ; il est probable qu'individuellement les Belges sont moins riches que les Français, la classe ouvrière étant chez eux plus nombreuse et moins rémunérée.

Les raisons qui s'opposent à l'établissement d'un impôt unique dans les pays où il y a de grosses dettes publiques et des dépenses militaires considérables sont faciles à trouver et tout à fait péremptoires. Suivant tous les publicistes qui ont prôné l'impôt unique, cet impôt ne saurait être qu'une taxe directe. Or, l'expérience de tous les peuples prouve qu'une taxe directe est malaisée à percevoir sur les tout petits revenus, et que même les moyens et les gros revenus lui échappent en partie, si elle n'est pas excessivement modérée. Pour se flatter de trouver en France 3 milliards 500 millions par un impôt unique, ou même simplement 3 milliards, en supposant que l'ensemble des revenus atteigne 25 milliards, il faudrait réclamer de chaque contribuable au moins 16 ou 18 p. 100 de son revenu, car

(1) Cependant, dans une période assez récente, de 1878 à 1880, les finances de la Confédération suisse et celles de plusieurs de ses cantons ont été très embarrassées, et l'on cherchait à créer des taxes nouvelles. (Note de la 3e édition.)

il y a toujours des gens qui ne peuvent ou ne veulent pas payer. On a vu combien peu l'impôt sur le revenu en Amérique, établi à des taux de 5, 7 1/2 et 10 p. 100, avait fourni : guère plus de 250 millions estimés en or; des impôts de 16 ou 18 p. 100 provoqueraient des fraudes infiniment plus grandes, et l'État, en dépit des gendarmes et des garnisaires, ne saurait arriver à ses fins. Dans les sociétés modernes, à cause de la variété des professions, de l'instabilité des fortunes et du développement du commerce et de l'industrie, il est fort aisé à la plupart des gens de cacher le montant réel de leur revenu : pour qu'ils ne fassent pas cette dissimulation sur une grande échelle, il faut que le taux de l'impôt soit médiocre : celui de 8 p. 100 que nous avons supposé plus haut ne pouvait être regardé comme tolérable qu'à cause de la suppression de tous les autres impôts directs ou indirects, locaux ou nationaux (1).

Une autre raison de premier ordre contre l'établissement d'un impôt unique, quand les besoins d'un État sont considérables, c'est qu'il est absolument impossible de l'asseoir avec justice. Tous les impôts, quels qu'ils soient, contiennent une part irréductible d'iniquité. Quand ils en sont exempts en théorie, ce qui arrive, par exemple, pour l'impôt sur le revenu avec des taux différents pour les revenus perpétuels et les revenus viagers, pour les revenus provenant de capitaux et ceux qui proviennent de l'activité personnelle, ils aboutissent néanmoins à de nombreuses inégalités dans la pratique, parce que, ou bien les déclarations des contribuables sont souvent inexactes, ou les présomptions du fisc sont erronées, ou la taxation d'office est insuffisamment éclairée. Ainsi dans les cas particuliers chaque impôt est gros d'iniquités. C'est pour cette cause que toute taxe, quel qu'en soit le mérite abstrait, doit être modérée. L'impôt unique sur le revenu ne nous paraitrait équitable et praticable que si les dépenses de l'État, des provinces et des communes étant très faibles, le taux en peut être singulièrement minime, de 4 ou 5 p. 100; le taux de 7 ou 8 p. 100 est déjà bien élevé. Quoi qu'il en soit, dans ces proportions, les inégalités dans l'assiette de l'impôt n'ont pas des conséquences intolérables. En supposant que certains contribuables, ce qui est immanquable, soient taxés deux fois plus qu'ils ne devraient l'être, ils n'ont encore à subir qu'un prélèvement total de 8 ou 10 p. 100, dans

(1) Dans l'état normal, quand le taux de l'impôt sur le revenu n'est que de 2 ou 3 p. 100 et qu'il ne porte que sur les revenus moyens et élevés, les dissimulations varient entre le quart et le tiers de la masse des revenus imposables. Quand on frappe même les petits revenus et que le taux de l'impôt est très élevé, les dissimulations doivent monter à la moitié ou aux deux tiers de la matière imposable, parfois au quatre cinquièmes. (Note de la 3e édition.)

le dernier cas de 14 ou 16 p. 100 de leur revenu. Leur situation est fâcheuse, mais elle est encore supportable. Si, au contraire, l'impôt unique devait exiger 16 ou 18 p. 100 du revenu des citoyens, les erreurs qui doubleraient ce taux pour certains contribuables et le porteraient à 30 ou 40 p. 100 seraient révoltantes.

La plupart des économistes, Adam Smith en tête, ont compris que lorsque les dépenses d'un État et de ses subdivisions sont considérables, la multiplicité des impôts, pourvu qu'elle ne soit pas excessive et n'entraîne pas des formalités et des vexations indéfinies, est une sorte de garantie contre les iniquités de chaque impôt en particulier. Il est à peu près impossible que les erreurs, inévitables dans l'application de chaque taxe, pèsent toutes ensemble sur le même contribuable. Celui qui est trop atteint par l'une sera probablement plus ménagé par une autre. Il s'établit ainsi toute une série de contre-poids qui produit l'équilibre. Sans doute, il ne faudrait pas abuser de cette théorie comme l'a fait Arthur Young, par exemple, et de nos jours un chancelier de l'Échiquier anglais, Sir Cornewall Lewis, qui soutenaient que plus le nombre des impôts était grand, meilleur était le système fiscal. Entre la stricte unité et l'indéfinie multiplicité il y a un milieu pratique, qui est simplement la pluralité. Toutes les nations du monde civilisé ont à l'heure actuelle un trop grand nombre de taxes : cela est vrai surtout de toutes les puissances continentales, notamment de la France ; l'Angleterre elle-même est aussi dans ce cas ; elle pourrait et elle devrait encore simplifier son régime de douanes, en le réduisant à quatre articles, les tabacs, les vins, les spiritueux et le thé. Ce n'est pas la diversité infinie des taxes que nous préconisons, c'est la simple pluralité.

Un homme dont l'esprit était fait de sophismes et de logique, d'admirable perspicacité et d'inexplicables obscurités, Proudhon, a décrit avec sa verve pittoresque les inconvénients de l'impôt unique. Tous les impôts, dit-il, sont iniques, au moins dans l'application. Si donc l'on établissait un impôt unique, cet impôt serait la « somme des iniquités fiscales » ; ce serait un impôt « d'une iniquité idéale, puisqu'il « aurait pour effet de traduire violemment et de mettre plus en relief « l'anomalie commune à chaque espèce d'impôt, anomalie qui se « voit et se sent d'autant moins qu'elle s'éparpille davantage. » En écrivant ces lignes, Proudhon était aussi bien inspiré qu'en appelant l'impôt progressif un *joujou démocratique*, un *bilboquet*.

Malgré les arguments que nous venons de donner, l'impôt unique a eu pour champion toute une grande école d'économistes, celle des physiocrates. On sait quels étaient les principes de ces estimables savants. Ils pensaient que la propriété foncière fournissait seule un *re-*

venu net et que par conséquent elle seule devait être taxée. Ce qu'ils entendaient par *revenu net*, il est assez malaisé de le dire : car, quoique leur illustre chef, Quesnay, se soit avisé d'appeler les industriels la *classe stérile*, mot assurément malencontreux, aucun d'eux n'était assez aveugle pour nier que la nation n'eût besoin de forges, de machines et de vêtements bien tissés au lieu de simples peaux de bêtes. Tous reconnaissaient aussi que la profession d'industriel rapporte souvent de beaux bénéfices, plus grands que ceux de l'agriculteur. Il ne faut donc pas prendre à la lettre toute la phraséologie des physiocrates : ils aimaient l'obscurité et les termes étranges, ce qui est un goût bizarre, mais quelquefois habituel aux penseurs. Sans doute, par cette expression de *revenu net* de la terre, ils voulaient simplement dire que la propriété territoriale est la seule qui, en plus des frais d'exploitation et de l'intérêt normal du capital employé à la faire valoir, fournit, par suite des différences naturelles de fertilité et aussi par l'effet de capitaux anciennement incorporés dans le sol, une sorte de boni qui n'a rien d'analogue dans les autres industries. Les économistes plus modernes ont appelé cette sorte de boni *rente* de la terre. Elle a une tendance à s'accroître dans les pays où la population se développe et où la civilisation fait des progrès : le revenu du propriétaire, même sans aucun travail et aucun sacrifice de sa part, va en général grandissant. Telle est la théorie que les physiocrates avaient vaguement entrevue et qui a été mise en lumière, au commencement de ce siècle, par l'économiste anglais Ricardo. Elle est scientifiquement fondée, quoique les conséquences pratiques en aient été fort exagérées. Les progrès de l'agriculture depuis trente ans ont montré que les revenus des propriétaires sont loin de suivre une direction constante et générale : la tendance à la hausse est souvent compensée par une tendance à la baisse : suivant les vicissitudes des cultures, par le fait des maladies des plantes et des changements dans leur emploi industriel, la propriété foncière est très diversement et inégalement affectée ; sa situation est loin d'être aussi privilégiée que Ricardo le supposait. Pour les conditions générales de développement, de stagnation ou de décadence, elle ne diffère guère aujourd'hui des autres industries, et elle n'a pas un sort beaucoup plus assuré.

Quoi qu'il en soit, la théorie du *revenu net* ou de la *rente de la terre* une fois admise, les physiocrates, en préconisant l'impôt unique sur la propriété territoriale, voulaient-ils dire que cette sorte de surplus fourni par la terre au delà des frais de culture et de l'intérêt du capital d'exploitation pouvait sans injustice être revendiquée par l'État, comme une propriété commune ? Certains passages de plusieurs

d'entre eux pourraient faire croire qu'ils avaient cette idée. Le Mercier de la Rivière, par exemple, un des plus imprudents et des plus solennels disciples de cette école, soutenait que l'État est de « droit divin copropriétaire de la terre ». Des économistes plus récents, Rossi entre autres, ont admis que la « rente de la terre », ce boni ou ce surplus au delà de la rémunération du travail des exploitants et de l'intérêt des capitaux engagés, est une excellente base d'impôts : d'autres sont portés à admettre que cette « rente de la terre » pourrait sans inconvénient être complètement accaparée par l'État.

Puisque nous rencontrons cette théorie, occupons-nous-en. Chez un peuple qui n'aurait que des dépenses modiques, la simple prise de possession par l'État de la « rente de la terre » pourrait suffire à la totalité des dépenses. L'État se trouverait ainsi substitué aux propriétaires : la culture serait continuée par les fermiers ou par les régisseurs comme à présent.

Il est visible que cette doctrine ne pourrait être appliquée sans une indemnité préalable accordée aux propriétaires actuels. En admettant que la terre donne un surplus de produit au delà de ce qui compense les frais d'exploitation et l'intérêt des capitaux engagés, on ne doit pas oublier que les propriétaires actuels ont précisément acheté leurs terres en vue de ce surplus de produit ou de cette rente ; si ce surplus de produit ou cette rente n'avait pas existé, ils auraient payé leurs terres beaucoup moins cher ou même ne les auraient pas achetées du tout. Or, comme ils ont contracté sous l'égide de l'État, en conformité avec les lois existantes, qu'ils ont acquis un bien qui était dans le commerce et dont les lois garantissaient la perpétuité, ce bien ou une partie quelconque de ce bien, en dehors de la part proportionnelle qu'il doit comme toutes les autres richesses à l'impôt, ne pourrait être accaparé par l'État sans une indemnité préalable. Il est donc faux d'admettre en équité que la « rente de la terre », le « revenu net du sol », cette part enfin du produit foncier qui est censée représenter l'exubérance de la fécondité naturelle des terres, puisse être accaparée par l'État de préférence aux autres revenus des citoyens ou dans une plus forte proportion que ces autres revenus.

Mais il est surtout impraticable en fait de distinguer la « rente de la terre », dans le sens que les économistes prêtent à ce mot, de l'intérêt ou des profits des capitaux anciennement incorporés dans le sol. Depuis trente ou quarante siècles qu'existe la propriété territoriale, soit dans les mains de la famille ou du clan, soit dans celles de l'individu (1), depuis l'expiration même de la féodalité, et surtout

(1) M. de Laveleye soutient, il est vrai, que la propriété individuelle, ce qu'il appelle le *dominium*, est d'introduction assez récente et ne date que de quelques siècles ;

dans les cent dernières années, l'application des capitaux à la culture des terres a été énorme et beaucoup plus grande qu'on ne le pense. Les constructions, les plantations, les engrais, les irrigations, les drainages, les chemins d'exploitation, tous ces travaux qui ne produisent pas, pour la plupart, une utilité immédiate, sont certainement, en général, la source principale de cet excédent de produit au delà des frais actuels et de l'intérêt du capital d'exploitation. C'est à tort que la totalité de cet excédent de produit est regardée comme un don gratuit que la nature fait à la société et que la loi a concédé gratuitement au propriétaire. Si l'on pouvait étudier minutieusement les choses, on verrait qu'une faible partie seulement de ce « revenu net » est ainsi un don gratuit, ou plutôt un bénéfice qui a profité au premier occupant, qui a été le prix de sa sagacité et qu'il a légué à ses descendants ou vendu à des étrangers.

Dans toutes les industries, ces bénéfices, qui viennent de la nature ou du hasard, se rencontrent. Pour une usine, par exemple, la situation est un des grands éléments du succès : elle assure parfois une sorte de monopole : ces avantages de la situation peuvent changer d'après des faits fortuits et accidentels, de même que les avantages naturels d'une terre peuvent grandir ou diminuer suivant que telle culture est introduite ou abandonnée. Plus la civilisation se développera, plus on verra que le propriétaire territorial est dans une situation analogue à celle de la plupart des industriels : il a un instrument dont la valeur et la productivité sont très variables ; il est rare, nous le reconnaissons, que cette valeur disparaisse complètement ; mais il n'est pas exact qu'elle soit en hausse constante. Tout au plus, pourrait-on soutenir qu'il en sera ainsi quand la totalité de la terre habitable sera cultivée : nous sommes très éloignés encore de ce temps.

Nous avons montré qu'il n'y a aucune raison actuelle pour que l'État s'empare soit de la totalité de ce que l'on appelle « la rente de la terre », soit d'une partie plus forte de cette rente que des autres revenus individuels. Si l'on dit que la nature ou le hasard est pour beaucoup dans les revenus des propriétaires terriens, nous répondrons que le hasard est un des collaborateurs habituels de l'homme, et qu'on le trouve toujours comme l'un des facteurs de toutes les fortunes même industrielles.

Nous ne pensons pas, cependant, que les physiocrates, en recommandant l'impôt unique sur la terre, eussent l'intention d'engager l'État à se saisir de la totalité ou de la presque totalité de ce revenu

antérieurement, selon lui, la plupart des terres appartenaient indivisément aux villages.

net ou de cette « rente de la terre », puisqu'il faut parler ainsi, c'est-à-dire de cet excédent de produit que la terre est supposée fournir gratuitement au propriétaire. Les physiocrates n'avaient certainement pas pour objet d'appauvrir les détenteurs du sol. Ils s'intéressaient, au contraire, à leur sort.

La vraie pensée des physiocrates, celle dont il importe d'examiner la valeur scientifique, c'est que tous les impôts, quels qu'ils soient, tombent en dernière analyse à la charge des propriétaires fonciers. Une taxe sur les consommations, par exemple, a pour effet, selon eux, de diminuer le prix net des denrées taxées ou d'en réduire la production. Ainsi, ce serait à tort que l'on considérerait l'ouvrier comme payant l'impôt sur le vin, cet impôt serait supporté en définitive, au dire des physiocrates, par les propriétaires de vignes qui ne pourraient vendre la même quantité de vin qu'auparavant qu'à la condition de réduire les prix d'une somme égale à l'impôt, ou qui, s'ils voulaient maintenir les prix, seraient forcés de restreindre leur production et de livrer une partie de leurs terres à d'autres cultures moins lucratives. Ce que nous disons là du vin, les physiocrates le disaient aussi des impôts sur toutes les denrées, sur la laine, par exemple, sur le tabac, même des impôts sur les produits industriels, sur les fabricants eux-mêmes ou sur les capitalistes. Un impôt sur ces derniers n'a pour effet, affirmaient-ils, que de faire élever le taux de l'intérêt dans la proportion même de l'impôt. Or, comme les propriétaires fonciers sont les principaux emprunteurs, c'est sur eux, en définitive, que l'impôt retombe. Voilà quelle est la doctrine physiocratique. Cette opinion sur l'incidence et la répartition de l'impôt est très nette. Toutes les taxes ayant pour effet de restreindre ou de renchérir la production des substances alimentaires ou des matières premières nécessaires à l'industrie, ce sont les propriétaires fonciers, seuls producteurs de ces substances et de ces matières, qui supportent le poids des taxes les plus diverses, même assises sur les capitalistes, sur les ouvriers et sur les rentiers. Il est donc beaucoup plus naturel, suivant les physiocrates, de réclamer l'impôt au véritable contribuable, le propriétaire foncier, et de ne pas user d'intermédiaires onéreux. En effet, tous ces impôts divers sur les consommations et sur les industriels coûtent beaucoup à percevoir : le montant de l'impôt est aggravé de tous les frais accessoires ; en définitive le propriétaire foncier, dans le système physiocratique, supporte non seulement la taxe nette que recouvre le Trésor, mais encore tous les frais accessoires grossis de l'intérêt de toutes les avances qui ont été faites par les intermédiaires de l'impôt, c'est-à-dire par les ouvriers, les marchands, etc. Le propriétaire foncier, qui est, selon les économistes

du dix-huitième siècle, le seul contribuable naturel et même possible, a donc intérêt à ce que l'on évite tous les frais accessoires et à ce que l'État supprime tous les impôts indirects pour les transformer en un impôt unique sur la terre.

Cette doctrine physiocratique est très spécieuse. Aujourd'hui encore beaucoup de personnes affirment, dans les Assemblées législatives, que c'est le propriétaire foncier qui supporte les droits sur le vin, sur l'alcool, sur le sucre, peut-être même sur le tabac. Ces personnes ne vont pas jusqu'à demander que toutes ces taxes indirectes qui sont censées être supportées par l'agriculture soient transformées en un impôt direct sur la terre. Elles sont en cela beaucoup moins logiques que les économistes du dix-huitième siècle. Des écrivains ont fait renaître dans notre temps la doctrine des physiocrates, en la modifiant légèrement : ce sont les partisans de l'impôt unique *on the real property ;* ils sont assez nombreux aux États-Unis d'Amérique; ce sont encore les propagateurs de l'impôt sur le capital fixe. Un industriel dont nous avons déjà parlé, M. Ménier, était le plus ardent apôtre de cette doctrine. Nous la discuterons tout à l'heure. Cet honorable négociant ne s'est pas avisé que le système qu'il prône est littéralement le même que celui des physiocrates, avec cette seule et légère différence que les physiocrates voulaient un impôt unique sur la terre et que M. Ménier propose un impôt unique sur tous les capitaux fixes, c'est-à-dire, selon lui, sur ceux qui produisent de l'utilité sans changer de forme, tels que les terres, les maisons, les fabriques, les immeubles par destination. A cette nomenclature, M. Ménier ajoute avec une certaine emphase les objets d'art, les galeries de tableaux, qu'il semble croire très multipliées en France et susceptibles de donner un assez grand revenu fiscal. La base de l'impôt unique est donc à peu près la même pour M. Ménier que pour les physiocrates. Elle est, nous le reconnaissons, un peu plus large dans le système de M. Ménier que dans celui de Quesnay et de ses disciples, mais aussi elle est un peu plus incertaine, car, malgré tous les efforts pour distinguer le capital fixe du capital circulant et quoique la définition que M. Ménier donne du capital fixe soit assez ingénieuse, il y aurait souvent des difficultés dans la pratique pour répartir certaines richesses dans l'une ou l'autre catégorie. L'idée mère du système de M. Ménier, comme celle du système des physiocrates, semble être que tout le poids des impôts, quels qu'ils soient, porte sur les capitaux fixes, en diminuant les emplois productifs auxquels ils peuvent se livrer. Suivant lui, les impôts retombent, en fin de compte, non pas sur l'ouvrier ou sur le commerçant qui n'en font que l'avance, mais sur le fabricant et sur le propriétaire foncier qui voient s'accroître les frais généraux de leur

exploitation, soit par la hausse des salaires, soit par la moindre demande de leurs produits. Suivant un autre mot de M. Ménier, aujourd'hui l'avance de l'impôt est faite par le besoin, c'est-à-dire par les hommes nécessiteux, tels que les consommateurs dont beaucoup sont pauvres ; l'incidence de l'impôt, dit-il en usant du même langage abstrait, se fait de bas en haut ; M. Ménier entend par là que c'est le public en général qui fait à l'État l'avance des impôts indirects, dont les propriétaires des capitaux fixes supportent seuls en définitive le poids. Il y aurait donc avantage pour l'État à s'adresser à ceux-ci sans intermédiaires, il verrait les frais de perception diminuer : les propriétaires de capitaux fixes auraient avantage également à ce qu'il en fût ainsi, parce qu'ils auraient plus de liberté dans leurs mouvements et qu'ils profiteraient de l'économie dans les frais de perception des impôts qui, en dernière analyse, sont tout entiers à leur charge. Le public, en général, les consommateurs auraient aussi intérêt à cette simplification, parce que l'avance de l'impôt qu'on réclame d'eux les met parfois aujourd'hui dans une grande gêne temporaire et les astreint à beaucoup de formalités et d'ennuis.

Voilà, si nous l'avons bien compris, quel est le fond de ce système; il ne diffère que fort peu de celui des physiocrates, auxquels les propagateurs actuels de l'impôt unique sur le capital ne font jamais allusion, quoiqu'ils semblent s'être complètement inspirés de leur doctrine.

Le projet d'impôt unique a été combattu au dix-huitième siècle avec infiniment d'esprit et de bon sens par Voltaire dans le conte intitulé *l'Homme aux quarante écus.* Quoique le ton général de cette critique soit celui du badinage, nous n'hésitons pas à en citer un passage remarquable. La science peut parfois s'égayer, sans cesser d'être instructive. L'homme aux quarante écus, c'est-à-dire ayant 120 livres de revenu, raconte à un savant ses malheurs. Il suppose que les recommandations de Lemercier de la Rivière concernant l'impôt unique sur la terre ont été exécutées : il se moque du jargon de cet écrivain en lui empruntant les termes solennels ou obscurs que nous soulignons :

« Je suis bien aise d'apprendre à l'univers, dit-il, que j'ai une terre « qui me vaudrait net quarante écus de rente, n'était la taxe à la- « quelle elle est imposée.

« Il parut plusieurs édits de quelques personnes qui, se trouvant « de loisir, gouvernent l'État au coin de leur feu. Le préambule de « ces édits était que la *puissance législatrice et exécutrice est née de « droit divin co-propriétaire de ma terre,* et que je lui dois au moins « la moitié de ce que je mange. L'énormité de l'estomac de la puis-

« sance législatrice et exécutrice me fit faire un grand signe de croix. « Que serait-ce si cette puissance qui préside à l'*ordre essentiel des* « *sociétés* avait ma terre en entier! L'un est encore plus divin que « l'autre.

« Monsieur le contrôleur général sait que je ne payais en tout que « douze livres, que c'était un fardeau très pesant pour moi et que j'y « aurais succombé, si Dieu ne m'avait donné le génie de faire des « paniers d'osier qui m'aidaient à supporter ma misère. Comment « donc pourrai-je tout d'un coup donner au roi vingt écus?

« Les nouveaux ministres disaient encore dans leur préambule « qu'on ne doit taxer que les terres, parce que tout vient de la terre « jusqu'à la pluie, et que par conséquent il n'y a que les fruits de la « terre qui doivent l'impôt.

« Un de leurs huissiers vint chez moi dans la dernière guerre ; il « me demanda pour ma quote-part trois setiers de blé et un sac de « fèves, le tout valant vingt écus, pour soutenir la guerre qu'on « faisait et dont je n'ai jamais su la raison, ayant seulement « entendu dire que, dans cette guerre, il n'y avait rien à gagner du « tout pour mon pays, et beaucoup à perdre. Comme je n'avais « alors ni blé, ni fèves, ni argent, la puissance législatrice et exécu- « trice me fit traîner en prison, et on fit la guerre comme on put.

« En sortant de mon cachot, n'ayant que la peau sur les os, je « rencontrai un homme joufflu et vermeil dans un carrosse à six « chevaux ; il avait six laquais et donnait à chacun d'eux pour gage « le double de mon revenu. Son maître d'hôtel, aussi vermeil que « lui, avait deux mille francs d'appointements et lui en volait par « an vingt mille. Sa maîtresse lui coûtait quarante mille écus en six « mois. Je l'avais connu dans le temps qu'il était moins riche que « moi : il m'avoua, pour me consoler, qu'il jouissait de quatre cent « mille livres de rente. — Vous en payez donc deux cent mille à « l'État, lui dis-je, pour soutenir la guerre avantageuse que nous « avons : car, moi, qui n'ai juste que mes cent vingt livres, il faut « que j'en paye la moitié?

« — Moi, dit-il, que je contribue aux besoins de l'État ! Vous vou- « lez rire, mon ami, j'ai hérité d'un oncle qui avait gagné huit millions « à Cadix et à Surate ; je n'ai pas un pouce de terre, tout mon bien « est en contrats, en billets sur la place : je ne dois rien à l'État ; c'est « à vous de donner la moitié de votre substance, vous qui êtes un « seigneur terrien. Ne voyez-vous pas que si le ministre des finances « exigeait de moi quelques secours pour la patrie, il serait un imbé- « cile qui ne saurait pas calculer ? Car, tout vient de la terre ; « l'argent et les billets ne sont que des gages d'échange : au lieu de

« mettre sur une carte au pharaon cents setiers de blé, cent bœufs, « mille moutons et deux cents sacs d'avoine, je joue des rouleaux « d'or qui représentent ces denrées dégoûtantes. Si, après avoir mis « l'impôt unique sur ces denrées, on venait encore me demander « de l'argent, ne voyez-vous pas que ce serait un double emploi, « que ce serait demander deux fois la même chose ?... Payez, « mon ami, vous qui jouissez d'un revenu clair et net de qua- « rante écus ; servez bien la patrie et venez quelquefois dîner avec « ma livrée. »

Tel est ce passage de Voltaire, merveilleux d'esprit et de bon sens. L'iniquité de taxer uniquement les terres, comme dans le système des physiocrates, ou les capitaux fixes, comme dans un système analogue, mais plus récent, y est exposée avec une verve qui n'ôte rien au sérieux de l'argumentation.

Les physiocrates, cependant, ont fait une réponse à cette critique qui leur paraît superficielle. Nous avons sous les yeux une édition de Voltaire où l'on reproduit l'avertissement et les notes de l'édition de Kehl du conte de l'Homme aux quarante écus. Dans cet avertissement l'éditeur combat la pensée générale de Voltaire. Il soutient que, de « quelque manière qu'ils soient imposés, tous les impôts annuels « tombent bien sur le produit de la terre ; que l'impôt territorial ne « diffère d'un autre que parce qu'il est levé avec moins de frais, ne « met aucune entrave dans le commerce, ne porte la mort dans au- « cune branche d'industrie, n'occasionne aucune vexation, parce « qu'il peut être distribué avec égalité sur les différentes productions, « proportionnellement au produit net que chaque terre rapporte à « son propriétaire. »

Ce ne sont encore là que des affirmations ; mais l'éditeur de Kehl accompagne de notes très ingénieuses le passage de Voltaire que nous avons cité. Ces notes partent d'un esprit délié, elles ont une certaine portée : en partie elles sont justes, en partie spécieuses. Voici quel en est le texte : « Ce chapitre (celui de Voltaire que nous avons « reproduit plus haut) renferme deux objections contre l'établisse- « ment d'un impôt unique : l'une, que si l'impôt était établi sur les « terres seules, le citoyen dont le revenu est en contrats en serait « exempt ; la seconde, que celui qui s'enrichit par le commerce « étranger en serait également exempt. Mais, 1° supposons que le « propriétaire d'un capital en argent en retire un intérêt de 5 p. 100, « et qu'il soit assujetti à un impôt d'un cinquième ; il est clair que « c'est seulement 4 p. 100 qu'il retire ; si l'impôt est ôté pour être « levé d'une autre manière, il aura 5 p. 100 ; mais la concurrence « entre les prêteurs faisait trouver de l'argent réellement à

« 4 p. 100, quoiqu'on l'appelât 5 p. 100 : la même concurrence fera « donc baisser le taux nominal de l'intérêt à 4 p. 100. Supposons « encore que l'on ajoute un nouvel impôt sur la terre, tout restant « d'ailleurs le même, l'intérêt de l'argent ne changera point ; mais, « si vous mettez une partie de l'impôt sur les capitalistes, il augmen- « tera. Les capitalistes paieront donc l'impôt de même, soit qu'il « tombe en partie immédiatement sur eux, soit qu'on les exempte. « A la vérité, dans le cas où l'on changerait en impôt territorial un « impôt sur les capitalistes, ceux à qui l'on n'offrirait pas le rem- « boursement de leur capital aliéné à perpétuité, ceux dont le capital « n'est aliéné que pour un temps y gagneraient pendant quelques « années ; mais les propriétaires y gagneraient encore plus « par la destruction des abus qu'entraîne toute autre méthode « d'imposition.

« 2° Supposons qu'un négociant paie un droit de sortie pour une « marchandise exportée, et que ce droit soit changé en impôt terri- « torial ; alors son profit paraîtra augmenter ; mais, comme il se con- « tenterait d'un moindre profit, la concurrence entre les négociants « le fera tomber au même taux en augmentant à proportion le prix « d'achat des denrées exportées. Si, au contraire, payant un droit « pour les marchandises importées, ce droit est supprimé, la concur- « rence fera tomber ces marchandises à proportion. Ainsi, dans tous « les cas, le profit de ce marchand sera le même, et dans aucun cas, « il ne paiera réellement l'impôt. »

On ne peut nier que ces réflexions, que nous attribuons à Condorcet, ne partent d'un esprit à la fois subtil et vigoureux. Il y a là une logique qui paraît serrée et ne présenter aucun défaut. Nous ne pensons pas, cependant, que les choses se passent absolument comme l'auteur de ces notes le prétend.

Un impôt mis sur les capitaux ou sur le revenu qu'ils donnent, ce qui est en général la même chose, a certainement pour tendance de faire hausser le taux de l'intérêt, si bien que la taxation des fortunes mobilières est un problème fort délicat. En France, quand on a mis après la guerre un impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières, il en est résulté que toutes les sociétés qui ont eu à émettre des obligations n'ont pu les placer dans le public que pour un prix inférieur à celui qu'elles auraient sans doute obtenu si l'impôt n'avait pas existé. Il ne faudrait pas, cependant, tirer de cet exemple des conclusions générales et rigoureuses. Certainement tout impôt mis sur le revenu des capitaux circulants, c'est-à-dire de ceux qui ont la disposition d'eux-mêmes, qui ne sont pas incorporés dans une terre ou dans une usine, et qui ne sont pas engagés pour une longue

période de temps, a une tendance à faire hausser le taux de l'intérêt d'une somme égale au montant de l'impôt, Mais ce n'est là qu'une tendance, qui ne peut se réaliser complètement, ni surtout immédiatement dans la pratique. Cette tendance n'aboutit, d'ordinaire, qu'à un résultat partiel et lent. Les capitalistes supportent bien, si ce n'est en totalité, du moins partiellement, et si ce n'est pour toujours, du moins passagèrement, les taxes qui sont mises sur eux. Supposons que, le taux réel de l'intérêt étant à 4 p. 100, l'État mette sur les capitaux un impôt de 1 p. 100, nous ne croyons pas que le taux de l'intérêt monte immédiatement et généralement à 5 p. 100 dans le pays. Il y aura une lutte entre les capitalistes et les prêteurs pour se rejeter mutuellement le poids de la taxe, et tout porte à croire que cette lutte aboutira à une transaction. D'abord, il ne se trouvera pas une aussi grande demande de capitaux à 5 p. 100 qu'à 4, de sorte que les emprunteurs diminueront en nombre et en importance : on peut dire que les prêteurs aussi se réduiront, et cela est vrai parce que plusieurs seront tentés de faire leurs placements dans les pays étrangers plutôt que de voir leur intérêt antérieur diminué du montant de la taxe nouvelle ; mais cette disposition à faire émigrer ses capitaux est toujours exceptionnelle et n'appartient qu'aux capitalistes instruits ou aventureux : la plupart aiment mieux placer leur argent près d'eux, même à un intérêt légèrement moindre, que de l'expédier au loin. Il nous paraît donc vraisemblable que l'établissement d'un impôt sur les capitaux n'aurait pas pour effet immédiat de faire hausser le taux de l'intérêt de la totalité du montant de la taxe. Il y aurait probablement une hausse, mais moindre, et l'impôt serait en définitive supporté partiellement par le prêteur. De même l'abolition d'une taxe sur les capitaux n'aurait pas pour conséquence immédiate de faire baisser le taux de l'intérêt de la totalité du montant de la taxe abolie : là aussi les prétentions contraires et les efforts adverses des prêteurs et des emprunteurs aboutiraient sans doute, au moins passagèrement, à des concessions mutuelles et à une transaction.

Il ne faut pas considérer les phénomènes économiques comme subissant l'impulsion des lois naturelles avec la promptitude et la docilité que montrent les phénomènes physiques à obéir aux grandes lois générales. Il y a dans les phénomènes économiques une certaine cause perturbatrice, qui est la volonté et l'opinion des hommes. Le grand agent de l'équilibre économique, la concurrence, n'agit qu'à la longue : les effets n'en sont pas visibles du jour au lendemain.

Une des erreurs manifestes de la doctrine physiocratique sur l'unité

de l'impôt, c'était celle qui consistait à croire que si l'on supprimait toutes les taxes sur les consommations et qu'on les remplaçât par un impôt équivalent sur la terre elle-même, les propriétaires terriens n'y perdraient pas, parce que les prix de leurs produits hausseraient dans la proportion des taxes abolies ou dans une proportion presque égale. Cela pourrait être le cas et le serait vraisemblablement à la longue dans un pays qui serait absolument isolé, sans communications avec le reste du monde. Faisons l'hypothèse qu'a faite un économiste allemand, M. de Thunen ; imaginons un État en dehors duquel il n'en existe aucun autre qui ait des rapports avec lui. Dans ce cas, les propriétaires terriens pourraient ne pas souffrir de ce que tous les impôts de consommation fussent convertis en un impôt sur leurs terres. En effet, le public ayant l'habitude d'acheter les denrées à un certain prix pourrait et devrait continuer à les payer le même prix après l'abolition des droits ; la demande resterait exactement la même que la veille, puisque nous supposons que les ressources des consommateurs n'auraient pas changé ; l'offre de ces denrées ne serait pas non plus modifiée, parce que la taxe unique sur les terres remplaçant les taxes multiples sur les objets de consommation ne permettrait aux propriétaires de maintenir leurs profits au même taux qu'auparavant qu'à la condition de rejeter sur le consommateur le poids entier de la taxe nouvelle, qui est supposée l'équivalent des taxes multiples supprimées. Dans cette hypothèse, le propriétaire foncier ne souffrirait donc pas de ce changement : il y gagnerait même, ainsi que les consommateurs, parce que la taxe unique et directe serait, dans de semblables circonstances, plus facile à lever et coûterait moins de frais de perception que les taxes multiples et indirectes. Tout au plus pourrait-on dire qu'il y aurait peut-être quelques souffrances très passagères pour quelques-uns des propriétaires, ceux, par exemple, dont les récoltes auraient manqué.

Mais, dans le monde moderne, un État ne doit jamais être considéré comme isolé. Le commerce extérieur a pris une telle extension depuis un siècle, les transferts de capitaux d'un pays à l'autre sont devenus si fréquents que l'hypothèse d'un État isolé est une des plus frivoles et des plus fausses qui se puissent concevoir. Or, du moment que l'on parle d'un État qui a des rapports fréquents avec ses voisins, on est forcé d'admettre que la législation fiscale diffère d'un pays à l'autre et que ces différences de législation fiscale des diverses nations ont dans la pratique une influence considérable.

Dans la supposition que nous avons faite du remplacement de taxes de consommation multiples par une taxe directe territoriale unique, il est impossible d'admettre que les propriétaires terriens pourraient

rejeter sur les consommateurs l'impôt unique nouveau et maintenir par conséquent leurs propres profits au même taux qu'auparavant, à moins que l'État ne mît à l'entrée des produits étrangers des droits qui fussent destinés à compenser les charges nouvelles établies sur les propriétaires nationaux, charges qui pourraient ne pas exister dans les pays voisins.

Supposons, par exemple, suivant le système des physiocrates, qu'en France on abolisse les droits de circulation, d'entrée, de détail et autres sur les boissons, et qu'on les remplace par une taxe équivalente, mais directe, sur les propriétaires de vignes : pour que ceux-ci ne fussent pas dans une condition pire qu'auparavant, il faudrait que l'importation des vins des pays étrangers où cette taxe unique territoriale n'existerait pas fût frappée de droits équivalents ; sinon, il est bien clair que les propriétaires de vignes nationales supporteraient à eux seuls tout le poids de la taxe nouvelle, parce que les vins des pays étrangers où la taxe unique n'aurait pas été établie viendraient leur faire concurrence et pourraient, en conservant à leurs producteurs le taux des profits antérieurs, se livrer à meilleur prix que les vins français. Ce que nous disons pour le remplacement des taxes sur les boissons s'appliquerait au remplacement des taxes sur le sucre, produit de la betterave, sur le tabac, sur toute autre denrée agricole. La taxe directe territoriale, établie à la place de ces droits abolis, pèserait entièrement sur les propriétaires nationaux, à moins que les droits anciens ne fussent conservés pour les produits venant de l'étranger.

Par toutes ces raisons, la taxe unique sur la terre est impraticable, surtout dans un pays où les besoins de l'État et de ses subdivisions sont très considérables. On dira peut-être que l'on pourrait, du moins, supprimer tous les impôts indirects intérieurs en ne maintenant, avec les impôts directs, que des taxes de douanes, qui seraient sur les produits étrangers l'équivalent de la taxe unique territoriale établie à l'intérieur du pays. Cette combinaison, qui se rapproche du système fiscal de la Révolution française, serait moins inique que la précédente; elle présenterait encore beaucoup de difficultés. La taxe territoriale établie pour tenir lieu de tous les impôts intérieurs de consommation serait nécessairement fort élevée : elle risquerait d'être mal assise, de spolier les uns et d'enrichir les autres. Or, dans le cas d'une taxe très élevée et d'un impôt unique absorbant une très grosse partie du revenu brut, les inégalités de répartition auraient des conséquences bien autrement graves que dans notre système actuel d'impôts multiples. Ces inégalités pourraient ruiner absolument les uns et enrichir les autres.

Dans les pages qui précèdent, nous nous sommes arrêté au phénomène de l'incidence et de la répercussion des impôts. Nous ne nions pas que ce ne soit là une matière fort obscure et qu'il ne s'y rencontre beaucoup de questions presque insolubles. Ce sujet est pour les économistes ce que le problème du libre arbitre est pour les philosophes. Mais un point qu'il ne faut pas perdre de vue, c'est que les lois économiques ne produisent jamais instantanément tous leurs résultats : il y a une transition qui est longue et pénible entre les effets d'un régime ancien et les effets d'un régime nouveau.

Il a été dit souvent qu'un système d'impôts, quel qu'il soit, après de longues années d'existence, est en quelque sorte devenu juste parce que toutes les conditions humaines, toutes les transactions se sont réglées sur lui. Les impôts sur les consommations, par exemple, auraient pour effet, après quelques années, de faire augmenter les salaires : les impôts sur le revenu des capitaux amèneraient une hausse dans l'intérêt du capital ; les impôts sur la terre feraient que les acheteurs la payeraient moins cher, de sorte que les nouveaux propriétaires tireraient de leur placement un revenu égal à celui qui était normal pour ce genre de richesse avant l'établissement des taxes ou des surtaxes territoriales.

Il y a là une part de vérité. Quelques impôts, iniques au moment de leur établissement, ont fini par devenir presque équitables au bout de longues années, parce que ou bien les personnes lésées ont disparu, ou elles ont trouvé par quelque moyen, tel que la hausse des salaires ou celle de l'intérêt, une compensation. Cet équilibre, cependant, est très lent à se produire ; puis il ne faut pas oublier qu'il ne se fait qu'après que beaucoup de personnes ont été victimes passagères, quelquefois même victimes définitives, de l'iniquité initiale de l'impôt.

On doit donc agir avec beaucoup de prudence et de nombreux tempéraments, quand il s'agit de remplacer complètement un système d'impôts par un autre. En procédant radicalement et d'un seul coup, en substituant, par exemple, sans transition un impôt unique à des impôts multiples, ou bien même un système fiscal qui ne comprendrait que des impôts directs à un système fiscal mixte, on risquerait de remplacer des iniquités anciennes et qui ne seraient presque plus sensibles par des iniquités nouvelles et cuisantes. Cette observation ne saurait prévaloir contre les réformes réfléchies et graduelles ; mais elle doit prévenir les révolutions brusques et complètes. Il y a un mot de Necker qui fit jadis sensation, quoiqu'il fût très mal à propos employé par son auteur : « On ne doit pas faire d'expériences d'anatomie sur des corps vivants. » Nous dirons, nous :

qu'on ne doit pas changer brusquement et totalement le régime des corps vivants, même pour en substituer un plus rationnel à un autre défectueux.

Les critiques que nous avons faites contre l'impôt unique sur la terre peuvent s'appliquer aussi à l'impôt unique sur le capital, tel que quelques personnes le recommandent en France et tel qu'il est prôné en Amérique sous le nom de « *tax on the real property* ». Puisque ce système s'agite beaucoup, examinons-le de près.

Nous nous trouvons d'abord en présence d'une question préliminaire : faut-il qu'un impôt direct soit assis de préférence sur le capital, c'est-à-dire sur la richesse acquise? ou bien est-il préférable qu'il porte sur le revenu de tous les citoyens, c'est-à-dire sur les produits nets des diverses branches de l'activité humaine, sur les bénéfices industriels, par exemple, qui dépassent souvent l'intérêt normal du capital, sur les émoluments ou les traitements des professions diverses, libérales ou autres; sur la rémunération fixe du travail, c'est-à-dire sur les salaires; et enfin, pour compléter la nomenclature, sur les intérêts que les rentiers ou les prêteurs tirent des capitaux qu'ils ont confiés à l'État ou à autrui?

Cette question a été controversée, principalement dans ces derniers temps. Rendons d'abord justice à nos adversaires : quand ils parlent d'impôt sur le capital, ils n'entendent pas dire que l'État doive confisquer une partie de la richesse acquise, mais simplement que le capital doit servir de base d'évaluation à l'impôt, qui est d'ailleurs payé, dans l'immense majorité des cas, par les revenus que ce capital produit. Ils se défendent de toute intention d'absorber, de détruire, ou même de diminuer le capital des particuliers, et l'on ne saurait leur prêter ce dessein sans un abus de polémique.

La question se ramène donc à ces termes : vaut-il mieux prendre pour base d'évaluation, soit d'un impôt unique, soit d'un impôt partiel, le capital ou le revenu? Les partisans de l'impôt sur le capital ne manquent pas de raisons spécieuses. Ils disent d'abord, comme les physiocrates le disaient de la terre, que c'est le capital, en général, et surtout le capital immobilisé, qui supporte en définitive le poids de toutes les taxes indirectes, parce que celles-ci sont autant d'obstacles à sa productivité, qu'elles diminuent la consommation des produits industriels ou agricoles et augmentent les frais généraux de production dans le pays; que, par conséquent, le capital étant le vrai contribuable, il vaut mieux s'adresser de prime abord à lui que de le venir trouver après beaucoup de détours et avec une grande augmentation de frais de perception. Ils ajoutent que logiquement le capital est la vraie base de tout impôt, puisque l'impôt

est une prime d'assurance, destinée à sauvegarder les personnes et les propriétés des individus. Ils assurent que l'impôt sur le capital est le plus égal de tous, parce qu'il frappe également les individus ayant une même fortune, quel que soit l'emploi qu'ils fassent de cette fortune. On cite à l'appui de cet argument différents exemples d'iniquité fiscale dans le système de l'impôt sur le revenu : l'exemption totale accordée aujourd'hui à certaines branches de richesse, telles que les galeries de tableaux, les diamants, les objets d'art; l'exemption presque complète dont jouissent les possesseurs de terrains de grande valeur dans les capitales et les villes industrielles; l'injustice de l'impôt perçu à raison du revenu sur les valeurs mobilières et grevant trois ou quatre fois plus une fortune placée en valeurs turques ou égyptiennes qu'une fortune équivalente en obligations de la ville de Paris ou du Crédit foncier; les fonds capitalisés plus haut que d'autres à cause de leur plus grande sécurité jouissent, dans ce cas, d'une sorte d'immunité relative. En quatrième lieu, on dit que l'impôt sur le capital développe l'industrie en forçant le capital à circuler et à chercher des emplois lucratifs, qu'il épargne la richesse en formation et les hommes vivant de leur activité personnelle, qu'il est ainsi démocratique dans le bon sens du mot. Voilà bien des qualités apparentes; il resterait à voir si quelques-unes ne sont pas des défauts. On dit encore quelquefois que le capital est plus facile à connaître que le revenu : le premier se voit, et l'autre, au contraire, ne peut qu'être présumé; cet argument toutefois ne se trouve que dans la bouche de ceux qui ne veulent astreindre à l'impôt que les capitaux fixes, c'est-à-dire les terres, les maisons, les fabriques, les immeubles par destination, et qui en exemptent les capitaux dits circulants, c'est-à-dire les effets de commerce et de banque, les obligations, les prêts hypothécaires ou chirographaires, toutes les fortunes de banque en un mot et de commerce, toutes les richesses dites mobilières. On excuse l'iniquité de ce régime en disant que les richesses mobilières sont en réalité la représentation de capitaux immobilisés, qu'il en est ainsi, par exemple, des actions de chemins de fer et de la plupart des sociétés dont les titres sont cotés à la Bourse et passent de main en main.

Toutes ces raisons données en faveur de l'impôt sur le capital ne nous convainquent pas. Nous nous sommes déjà expliqué, à propos du système physiocratique, sur cette prétendue répercussion qui ferait supporter au capital immobilisé la totalité de toutes les taxes, quelles qu'elles fussent, directes ou indirectes. Cette doctrine ne nous paraît pas fondée; elle est, du moins, fort exagérée. Elle ne pourrait se réaliser à la lettre que dans un pays isolé, où il n'y aurait

ni exportation ni importation de marchandises et de valeurs. Avec la faculté qu'ont les propriétaires territoriaux, par exemple, d'exporter leurs produits au dehors, on ne peut dire qu'ils supportent seuls le poids de toutes les taxes indirectes intérieures sur ces produits. La pratique prouve, d'ailleurs, que cette prétendue répercussion n'existe pas, du moins au degré que l'on allègue. Ainsi, depuis qu'en France les droits sur le sucre et sur les vins ont été considérablement augmentés, le revenu des terres à vignes ou des terres à betteraves n'a pas fléchi en proportion, parce que les propriétaires étaient toujours libres d'exporter une forte partie de leurs vins ou de leur sucre dans des contrées où ces produits étaient moins taxés qu'en France, et c'est, en effet, ce qu'ils ont fait, surtout pour le sucre. Nous ne voulons pas dire que les taxes intérieures sur les produits de l'agriculture ou de l'industrie soient indifférentes à l'industriel ou à l'agriculteur : elles lui portent un préjudice, parce qu'elles ont une tendance à réduire la consommation dans le pays, ou à l'empêcher de se développer ; mais, grâce à la faculté d'exporter dans des pays où les droits sont moins élevés, il s'en faut de beaucoup que l'industriel ou l'agriculteur supportent à eux seuls le poids de la totalité ou de la plus grande partie de la taxe indirecte établie à l'intérieur sur leurs produits ; les prix dans le pays doivent, en effet, se niveler avec les prix à l'étranger, et ils sont loin de fléchir du montant de la taxe.

La répercussion de tous les impôts indirects qui frappent les consommations sur le capital immobilisé n'existe donc pas dans un État qui n'est point isolé et qui est ouvert au commerce du monde entier. Cette répercussion ne saurait se rencontrer que dans un État absolument sans relations avec l'extérieur, ou à la condition que tous les peuples du monde eussent la même législation fiscale. A moins que l'on ne mît à la douane sur les pays étrangers des taxes destinées à compenser l'impôt unique existant dans le pays sur tous les capitaux, le remplacement de tous les impôts multiples et indirects par un impôt unique sur le capital ferait peser sur ce dernier un surcroît de charge qu'il ne supportait pas auparavant ; et dans les États où les besoins nationaux et locaux sont considérables, le capital ne trouverait pas une suffisante compensation à cette aggravation de charges dans l'affranchissement d'une foule de formalités, dans le développement de la consommation nationale et dans l'abaissement des salaires.

La suppression des formalités et des entraves pour les cultures, pour les fabrications ou pour les transports serait sans doute un certain allègement pour le capital ainsi surchargé ; mais générale-

ment cet allègement serait bien minime relativement à l'augmentation énorme d'impôt direct que le capital devrait supporter, si on établissait sur lui une taxe unique pour faire face à toutes les dépenses nationales et locales. Supposons, par exemple, une terre cultivée en blé et en prairies : le cultivateur n'aurait pas à payer de taxes sur le transport de ses engrais et de ses produits, lesquels, d'ailleurs, dans l'état actuel sont exempts de tout impôt spécial ; il n'aurait pas non plus à payer de taxe sur les machines qu'il achète, ni sur les boissons qu'il donne à consommer à ses gens : nous ne nions pas que ces changements n'eussent pour lui quelque importance, mais que seraient-ils comparativement à l'élévation de ses impôts directs dans la proportion du quintuple ou du sextuple? car, comme nous le verrons tout à l'heure, l'impôt unique sur le capital dans un pays comme la France ferait quelquefois décupler et au moins quintupler l'impôt direct sur la terre, en élevant cet impôt à peu près au taux du revenu net du propriétaire.

Mais l'on dit que les possesseurs de capitaux trouveraient une autre compensation dans le développement de la consommation nationale ou dans la hausse des prix de leurs produits. Examinons cet argument. La consommation nationale augmenterait-elle dans des proportions considérables, si l'impôt unique sur le capital était substitué aux impôts multiples actuels? D'une manière générale, on peut répondre que cette augmentation de la consommation nationale serait beaucoup moindre que ne le prétendent les auteurs du système. En effet, le remplacement des impôts multiples actuels par l'impôt unique sur le capital n'aurait pas pour effet d'augmenter soit le capital, soit le revenu du pays : l'impôt unique sur le capital est supposé l'équivalent pécuniaire des taxes diverses qu'il remplacerait, moins la différence et l'économie des frais de perception ; mais, comme les frais de perception en France ne sont pas de plus de 4 p. 100 en général, on voit que la remise qui serait faite aux contribuables pris en masse ne serait pas bien considérable et n'augmenterait que très médiocrement leurs ressources, c'est-à-dire leur faculté de consommer. Certaines classes de la nation, il est vrai, celles qui seraient déchargées de tout impôt, les ouvriers, par exemple, s'ils conservaient les mêmes salaires, pourraient consommer plus qu'auparavant. Mais, comme d'autres classes de la nation payeraient en plus au fisc à peu près la totalité de ce que les ouvriers lui payeraient en moins (puisque l'impôt n'aurait guère changé que de forme et non d'importance), ces classes surchargées consommeraient en moins ce que les ouvriers consommeraient en plus. L'augmentation de la consommation nationale ne pourrait être amenée qu'à la longue par les facilités plus gran-

des qu'auraient les producteurs, qui seraient débarrassés d'un certain nombre de formalités et de vexations, suite des impôts multiples et indirects. Mais il est évident que l'augmentation de la production et de la consommation par l'effet de cette cause serait fort lente et ne pourrait compenser pour le producteur, principalement pour l'agriculteur, le quintuplement ou le sextuplement de ses contributions directes actuelles.

Il y a certaines branches de production auxquelles la suppression complète de tous les impôts indirects pourrait donner une grande impulsion, mais nous doutons que même dans ces branches de production l'accroissement de la consommation pût compenser pour le producteur agricole l'énorme surcharge qu'il éprouverait du chef de ses contributions directes qui deviendraient, dans l'hypothèse dont nous nous occupons, la seule ressource de l'État et des localités. Considérons, par exemple, la culture de la vigne; évidemment la suppression des impôts indirects sur le vin et sur l'alcool pourrait donner beaucoup d'essor à cette production ; nous croyons, néanmoins, que les propriétaires de vignes souffriraient considérablement du remplacement des impôts indirects par une taxe unique sur le capital, c'est-à-dire pour eux sur leurs vignobles. Beaucoup de classes de la population, sans doute, seraient amenées à consommer plus de vin, parce que les droits indirects égalent parfois la valeur vénale du vin commun et que la suppression de ces droits pourrait rendre le vin meilleur marché. Mais, pour que le propriétaire trouvât un avantage à ce changement, il faudrait que la valeur vénale du vin ou que la consommation augmentât dans des proportions énormes de manière à compenser pour lui le quintuplement ou le sextuplement de ses impôts directs. Il y aurait, sans doute, une certaine hausse dans la valeur vénale du vin, qui serait dégrevé de beaucoup d'impôts; suivant toutes les vraisemblances, cette hausse ne serait pas assez forte pour compenser la surcharge que le propriétaire éprouverait du chef de l'impôt. En effet, tout la partie du vin destinée à l'exportation devrait se vendre au même prix qu'auparavant, car il ne se serait passé sur les marchés du dehors rien qui motivât une plus grande demande de ce produit. Même sur le marché national, la moindre hausse du prix du vin activerait l'importation des vins étrangers, les producteurs de ces vins étrangers faisant un profit d'autant plus grand que l'impôt unique sur le capital ne serait pas établi chez eux comme il le serait en France et que tous les droits de douane seraient supprimés en France dans le système de l'impôt unique sur le capital. Si l'on veut faire dans le cas particulier qui nous occupe une analyse exacte des effets de l'impôt unique sur le capi-

tal, entraînant la suppression complète non seulement de tous les impôts indirects, mais de tous les droits de douane, voici à quels résultats on arrive : cet impôt unique équivaudrait à une prime à l'importation en France des vins étrangers et à un droit de sortie à l'exportation de France des vins français. En effet, les producteurs de vins étrangers payeraient chez eux des impôts directs beaucoup moins lourds que notre impôt unique sur le capital ; ces vins étrangers ne seraient soumis dans le pays de provenance à aucune taxe indirecte, comme étant destinés à l'exportation ; ils ne payeraient, par hypothèse, à leur entrée en France, aucun droit de douane, puisque l'impôt unique sur le capital serait la loi du pays ; ils auraient donc supporté en définitive beaucoup moins de droits que nos vins nationaux, puisqu'ils n'auraient payé, comme ceux-ci, qu'un impôt direct, mais un impôt direct partiel, faisant partie d'un système général d'impôts multiples, et beaucoup moins lourd, par conséquent, que notre impôt unique sur le capital. Voilà comment l'impôt unique sur le capital équivaudrait à une prime à l'importation des vins étrangers. Il équivaudrait en outre à un droit de sortie sur l'exportation des vins français ; cela n'est pas moins facile à prouver et à comprendre. Dans la situation actuelle et chez la plupart des nations, les vins destinés à l'exportation sont exempts d'impôts indirects ; ils ne payent, somme toute, que leur quote-part dans les impôts directs qu'acquitte le viticulteur ; mais comme cet impôt direct fait partie d'un système général d'impôts multiples, la charge qui en résulte pour les vins exportés est fort légère ; au contraire, dans le système de l'impôt unique sur le capital, cette charge serait quintuplée ou sextuplée, puisque cet impôt unique devrait être cinq ou six fois plus considérable que les impôts directs actuels. Notez que les vins exportés ne profiteraient en aucune manière, ou du moins dans une proportion insignifiante, de la suppression des impôts indirects, puisque dès à présent ils n'en supportent aucun, ou seulement de très légers. Ils auraient donc à lutter sur les marchés étrangers avec des vins provenant de pays où l'impôt unique sur le capital n'est pas établi et où par conséquent les vins exportés subiraient une charge directe beaucoup moins considérable, sans supporter de charge indirecte plus grande, puisque dans la plupart des pays les produits exportés sont affranchis de la totalité ou de la presque totalité des taxes indirectes.

Voyez à quelles conséquences on arrive quand on se propose de remanier complètement le système d'impôts d'un grand pays sans tenir compte de ce fait que ce pays n'est pas isolé, que les changements fiscaux qu'on y introduit, s'ils ne sont pas accompagnés de change-

ments fiscaux analogues dans les autres pays civilisés, peuvent bouleverser la production. Quand il ne s'agit que de réformes partielles, ou bien encore même dans le cas de réformes totales dans un pays qui est très légèrement taxé, on peut négliger ce qui se passe à l'étranger; mais dans une contrée qui est très lourdement imposée, il faut, avant de faire des réformes radicales, jeter un peu les yeux sur les contrées étrangères pour ne pas leur donner des avantages qu'on regretterait amèrement.

On a vu que le propriétaire de capitaux fixes et principalement de fonds de terre ne trouverait pas une compensation suffisante à l'aggravation de ses charges directes dans l'affranchissement d'une foule de formalités et dans le développement de la consommation nationale ; serait-il indemnisé en totalité ou en forte partie par l'abaissement des salaires? Nous ne le croyons pas. Certes, si après la suppression de tous les impôts indirects, y compris les droits de douanes, les salaires ne baissaient pas, l'ouvrier se trouverait dans une situation très supérieure à celle où il était auparavant. Beaucoup de denrées qui sont pour lui d'un usage journalier, le vin, le sel, le sucre, le café, le tabac, deviendraient beaucoup moins chères, puisqu'en France les droits sur ces objets dépassent parfois la valeur même de la marchandise; la plupart des autres articles aussi pourraient se vendre à meilleur marché, parce qu'ils seraient dégrevés des droits sur les transports, des droits de timbre, etc. Nous avons prouvé en outre que la suppression des douanes, qui laisserait l'entrée libre aux produits étrangers, ne permettrait guère aux producteurs nationaux de regagner par la hausse de la valeur vénale de leurs produits une partie de ce qu'ils devraient payer de plus au fisc par l'impôt unique sur le capital. Seuls les propriétaires de maisons pourraient, à l'expiration des baux, hausser leurs loyers, parce qu'ils n'auraient pas à craindre l'importation en franchise de maisons étrangères qui fussent exemptées de l'impôt sur le capital. A tout prendre, le sort des ouvriers serait donc beaucoup plus heureux ; ce serait un cadeau de 10 à 15 p. 100 sur leurs frais d'entretien qui leur aurait été accordé par l'État. Le même travail leur procurerait une plus grande quantité de marchandises qu'auparavant. Dans cette situation il serait juste que les salaires baissassent, ce qui serait pour les propriétaires des capitaux fixes une certaine compensation. Mais il est fort douteux que les salaires se missent à baisser, au moins de longtemps et dans une proportion équivalant au dégrèvement des denrées. S'il est vrai de dire que les salaires haussent quand la cherté des vivres augmente, il l'est beaucoup moins d'affirmer que les salaires baissent quand la cherté diminue. Ces deux mouvements en sens inverse de-

vraient être égaux et aussi rapides l'un que l'autre, si les hommes étaient des masses inertes, comme les liquides qui reprennent toujours le niveau ; mais les hommes sont des être animés, doués de passions et de volonté ; il serait fort difficile de convaincre les ouvriers que la suppression des impôts indirects doit amener une baisse des salaires ; ils feraient une résistance énergique à cette prétention, si raisonnable qu'elle fût. On dira que l'immigration d'ouvriers étrangers qu'attirerait le bon marché de la vie contraindrait les ouvriers nationaux à accepter une réduction de salaires ; cela est loin d'être assuré, il est même certain qu'un semblable changement demanderait beaucoup de temps et ne s'opérerait qu'après de longues luttes. Les ouvriers étrangers, en effet, ne sont pas non plus des masses inertes, ils ne ressemblent pas à l'eau qui suit toujours sa pente ; ils sont retenus par leurs affections et leurs préjugés. Il est donc probable que les producteurs nationaux, dont les impôts directs seraient quintuplés ou sextuplés dans le système de l'impôt unique sur le capital, ne trouveraient guère de compensation dans la réduction des salaires ou que cette compensation serait très insuffisante et très difficile à obtenir. Il en résulte que leur situation serait singulièrement aggravée ; en définitive, dans un pays où les besoins nationaux et locaux seraient très considérables, le remplacement d'un système d'impôts multiples par l'impôt unique sur le capital équivaudrait à un déplacement des fortunes ; l'État ferait un cadeau de 10 à 15 p. 100, non seulement aux ouvriers, mais à tous ceux qui vivent même avec opulence, de leur activité professionnelle ; il confisquerait, au contraire, une très forte part des revenus de ceux qui sont détenteurs de capitaux fixes et principalement des propriétaires fonciers ; quant à ceux dont la fortune consiste en capitaux prêtés et remboursables, si ce n'est immédiatement, du moins au bout de peu de temps, ils ne seraient pas atteints ayant la ressource d'émigrer ; d'ailleurs les partisans actuels de l'impôt unique sur le capital ne se proposent pas d'atteindre ces capitaux circulants, sachant qu'ils sont ailés, et qu'ils mettraient bientôt la frontière entre eux et le fisc ; c'est pour les capitaux fixes que ces zélés réformateurs réservent leurs saintes rigueurs ; ceux-là, ils les tiennent et peuvent les juguler. Il y a toutefois une nature de capitaux fixes qui ne serait pas compromise d'une manière durable par l'impôt unique sur le capital, ce sont les maisons ; les propriétaires pourraient facilement avec le temps en augmenter les loyers, parce que l'élévation de l'impôt sur le capital empêcherait la construction de maisons nouvelles, à moins que le taux des loyers ne haussât de manière à indemniser le propriétaire de l'accroissement de l'impôt direct. Les pro-

priétaires de fonds de terre n'auraient pas de ressource analogue.

Les conséquences si graves que nous venons de décrire seraient modifiées si l'impôt unique sur le capital était appliqué à la fois dans toutes les contrées du monde civilisé, ou bien encore si, à côté de cet impôt unique, on établissait un système de douanes qui frappât à l'importation tous les objets étrangers de manière à compenser l'inégalité des impôts directs dans les pays de provenance et le pays d'importation, et qui, d'autre part, restituât aux objets nationaux exportés une partie des impôts directs considérables que leur producteur aurait payés. Mais de ces deux hypothèses la première, celle de l'application universelle et simultanée de l'impôt unique sur le capital dans tous les pays du monde, est au plus haut degré invraisemblable ; et la réalisation de la seconde détruirait le système de l'impôt unique sur le capital, puisque cet impôt cesserait d'être unique, et rendrait notre régime de douanes encore plus compliqué qu'il ne l'est aujourd'hui.

D'un autre côté, tous les inconvénients que nous avons signalés seraient d'autant moins graves et moins sensibles que les besoins nationaux et locaux seraient moins étendus et que le chiffre demandé à l'impôt unique sur le capital serait plus faible par comparaison à la population et à la richesse du pays. Il pourrait même arriver, si les dépenses de l'État et des localités étaient très réduites, si en France, par exemple, elles n'atteignaient pas toutes ensemble 1 milliard de fr., que les inconvénients de l'impôt unique sur le capital fussent compensés par certains avantages : suppression de formalités, liberté complète de production, diminution du nombre des employés et des fonctionnaires. Il resterait néanmoins à cet impôt des inconvénients politiques, et il blesserait le sentiment de la justice, en ne faisant rien payer aux personnes qui vivent de leurs occupations professionnelles et qui en tirent souvent un plus grand revenu que celui qui échoit aux propriétaires de capitaux fixes.

Nous avons détruit le premier argument des partisans de l'impôt unique sur le capital dans les sociétés où les États et les localités sont très besoigneux ; cet argument consistait à soutenir que tous les impôts, quels qu'ils fussent, se répercutaient, en définitive, sur le capital qui les supportait seul, par l'avilissement de la valeur vénale de ses produits, la diminution de leur consommation ou la hausse de ses frais d'exploitation.

Puisque nous avons jugé utile de nous étendre sur ces questions jusqu'ici peu étudiées, abordons les autres arguments des défenseurs du même système : nous n'aurons pas de peine, croyons-nous, à les réfuter. Le second argument qu'ils allèguent, c'est que le capital est

le seul contribuable désigné par la nature elle-même, l'impôt étant une prime d'assurance destinée à sauvegarder les propriétés et les personnes des individus, ou bien encore l'impôt représentant « les frais généraux d'exploitation et de mise en valeur du capital national ». Nous avons déjà critiqué ces deux définitions et nous en avons montré l'inexactitude (1).

L'impôt, avons-nous dit, n'est pas une prime d'assurance : il a un rôle bien plus vaste, les services de la société s'étendent à d'autres objets que la protection des biens. L'assurance garantit le paiement de ce qu'elle couvre : d'où il résulte qu'il est naturel que la prime soit à peu près strictement proportionnelle au capital remboursable en cas de destruction ou de perte. Au contraire, la protection sociale essaie de prévenir la perte de la propriété, mais elle n'en garantit pas le remboursement en cas de destruction ou de vol, ce qui crée une énorme différence entre les services de l'État et ceux d'une compagnie d'assurances. D'ailleurs, est-ce que ceux qui ne sont pas détenteurs de capitaux fixes ne jouissent pas de la protection de l'État et ne lui doivent rien pour les services qu'il leur rend? Ce n'est pas seulement leur vie qu'il protége, c'est aussi leur revenu. Or, parmi ceux qui ne possèdent pas de capitaux fixes, ni même peut-être de capitaux d'aucune espèce, il y en a, avocats, médecins, artistes, ingénieurs, ouvriers d'élite, qui tirent de leur activité personnelle un revenu considérable.

Quant à la supériorité d'égalité et de justice de l'impôt sur le capital comparativement à l'impôt sur le revenu, il est facile de prouver que c'est un véritable leurre. Les partisans de l'impôt sur le capital se plaignent de l'exemption totale accordée, dans le système de l'impôt sur le revenu, à certaines branches de richesse, telles que les galeries de tableaux, les diamants, les objets d'art. Cette exemption dans la pratique a bien peu d'importance; on pourrait l'excuser par la célèbre maxime : « *de minimis non curat prætor.* » On reconnaît toute l'envie et toute la badauderie démocratiques dans cette perpétuelle allusion aux diamants et aux galeries de tableaux. Réunissez tous ceux de ces objets qui appartiennent à des particuliers, et vous n'arriverez qu'à une proportion tout à fait infime de la richesse sociale. Il y a, d'ailleurs, une autre raison pour que le fisc ne s'occupe pas de ces menus objets ou que, du moins, il ne les taxe que lorqu'ils s'offrent à lui dans les successions et les ventes : c'est que ces tableaux, ces objets d'art, même ces diamants, sont d'une évaluation presque impossible et d'une dissimulation singulièrement

(1) Voir plus haut, p. 113 et suivantes.

aisée (1). Comme l'opinion seule et le caprice déterminent le prix des objets d'art, leur valeur est sujette aux fluctuations les plus considérables ; elle serait, en outre, gravement atteinte par un impôt ; puis, irez-vous fouiller les demeures du riche, inspecter ses placards et ses tiroirs pour voir si des tableaux ou des diamants n'y sont pas dissimulés? N'est-il pas évident qu'une semblable inquisition serait intolérable, et cela pour un résultat financièrement nul? Il n'en est pas de même dans les cas de succession ou de donation, parce qu'alors l'intérêt des héritiers exige le plus souvent qu'il soit fait un inventaire des objets laissés ou donnés et que l'évaluation de ces objets soit aussi exacte que possible. Une donation ou une succession sont, en outre, des faits exceptionnels, se présentant tous les vingt ou tous les trente ans, et à l'occasion desquels le contribuable admet des procédés inquisitoriaux qu'il ne supporterait pas chaque année.

Quant à la demi-exemption dont jonissent les terrains, dans le système de l'impôt sur le revenu, elle n'a pas non plus, soit financièrement, soit politiquement, une grande importance : les terrains, d'ailleurs, sont assujettis dans tous les pays à l'impôt foncier ; ils le payent, nous le reconnaissons, dans une proportion plus faible, en général, relativement à leur valeur vénale, que les maisons. Mais aussi c'est que la valeur des terrains est singulièrement variable et difficile à estimer. Nous admettrions que, même dans un système d'impôt unique sur le revenu, les terrains fussent sujets à une taxe ; la nature des choses indique que cette taxe doit être fort modérée, sinon elle détruirait la valeur même sur laquelle elle porterait.

Il y a quelque chose de plus fondé dans la partie de l'objection qui concerne l'inégalité de traitement faite aux différentes valeurs mobilières ; une fortune placée en fonds aventurés, turcs ou égyptiens, par exemple, payerait trois ou quatre fois plus à l'impôt sur le revenu qu'une fortune égale placée en valeurs de premier ordre, telles que les obligations de la Ville de Paris ou celles du Crédit foncier. On fait remarquer que dans les revenus élevés produits par les fonds à capitalisation très basse il y a deux parts, l'une qui représente l'intérêt normal du capital engagé, l'autre qui représente une prime d'assurance contre le risque couru : la première partie seule devrait être taxée, la seconde être exempte. Ce raisonnement n'est pas mauvais : nous ne verrions aucun inconvénient à ce qu'on s'y conformât dans la pratique et à ce que le revenu taxé fût toujours un revenu moyen calculé au taux de 5 p. 100 du capital, soit réellement versé, soit

(1) Aussi dans beaucoup de contrées où existe l'impôt sur le capital (*Vermœgensteuer*), les galeries de tableaux et les bijoux sont exempts : c'est notamment le cas de la *taxe mobilière* à Genève, taxe mentionnée dans un précédent chapitre.

coté à la Bourse quand il s'agit de valeurs qui ont un marché public. On pourrait soutenir, cependant, au point de vue moral, le système actuel de taxation strictement proportionnelle au revenu des valeurs mobilières, quel que soit leur degré de sécurité; ce système contiendrait une sorte de taxe sur l'imprévoyance et l'esprit de spéculation; de même que l'exemption relative dont jouissent les valeurs qui ne donnent pas de revenu serait une sorte de secours indirect accordé aux malheureux. Mais ces considérations ne doivent pas entrer dans un bon système fiscal; aussi la réforme dont nous parlions plus haut nous paraît digne d'être appuyée.

On peut dire encore que l'impôt sur le revenu est injuste quand il frappe au même taux les revenus perpétuels et les revenus viagers ou temporaires, les revenus provenant de rentes ou de fermages et les revenus provenant de l'activité personnelle. Mais, comme nous l'exposerons avec quelques détails dans un des chapitres suivants, nous sommes d'avis que l'impôt sur le revenu doit faire une distinction entre les revenus perpétuels et les revenus viagers ou temporaires, qu'il doit être plus modéré pour ceux-ci que pour ceux-là, qu'il doit en outre traiter plus doucement les revenus provenant de l'activité professionnelle que ceux qui découlent de capitaux prêtés ou de fermages; les reproches faits de ce côté à l'impôt sur le revenu et les avantages que tirent de cette objection les partisans de l'impôt sur le capital ne sont donc pas fondés. Si leurs critiques ont quelque portée relativement au fonctionnement de l'impôt sur le revenu dans certains pays, elles sont telles qu'il est facile d'en tenir compte et de ne pas les mériter.

Ainsi des reproches d'injustice adressés à l'impôt sur le revenu, il ne subsiste que ceux qui concernent l'immunité accordée aux galeries de tableaux, aux diamants, aux objets d'art, à l'argenterie, et la demi-exemption dont jouissent les terrains dans les villes. On se prend de pitié en rencontrant ces critiques dans les livres des partisans de l'impôt unique sur le capital. Ce n'est pas quelques faibles parcelles de la richesse nationale qui se trouvent affranchies de taxe dans leur système, ce sont les trois quarts des ressources et des revenus du pays. Le capital de la France, tant mobilier qu'immobilier, et nous comprenons dans ce chiffre non seulement les capitaux fixes, mais les capitaux circulants, n'est pas estimé à plus de 160 ou 180 milliards (1). Au taux moyen de 5 p. 100 qui est assurément trop

(1) Nous parlons ici des évaluations sérieuses et qui évitent les doubles emplois. Il a été fait dans les derniers temps toutes sortes de calculs extravagants qui portent à 250, 300, 400 milliards la prétendue richesse de la France. Il est clair, d'ailleurs, que les fluctuations de bourse ont une grande influence sur cette richesse nominale.

élevé, puisque la moitié de ces 160 ou 180 milliards se composent de fonds de terre et que d'ailleurs les bonnes valeurs mobilières se capitalisent à 3 1/2 ou 4 p. 100, le revenu net de tout ce capital serait de 8 milliards à 9 milliards : ce seraient donc ces 8 milliards à 9 milliards (1) de revenus des propriétaires fonciers et des industriels qui auraient à supporter tout le poids des impôts tant nationaux que locaux. L'État serait forcé de leur demander presque la moitié de leur substance, s'il n'avait pas d'autre source de recettes. Or, l'ensemble des revenus des Français, y compris les salaires, les produits des professions libérales et des professions commerciales, n'est jamais estimé à moins de 25 milliards de francs, il atteint peut-être même 30 milliards. L'impôt unique sur le capital ne frapperait donc que le tiers du revenu des Français et épargnerait les détenteurs des deux autres tiers. Est-ce que ces inégalités ne sont pas infiniment plus choquantes que l'immunité dont jouissent, dans le système de l'impôt sur le revenu, les galeries de tableaux, l'argenterie et les diamants? L'avocat, le médecin, l'ingénieur, le dentiste, l'artiste, c'est-à-dire précisément les personnes qui dans les sociétés modernes font les gains les plus considérables et qui doivent le plus à la civilisation, puisque leurs professions ne sont lucratives que dans des pays fort éclairés, ne contribueraient pas pour une obole aux besoins du fisc ou des localités ; il en serait de même pour les professeurs, les ouvriers, pour beaucoup de catégories de négociants, pour les trois quarts des Français en un mot.

Qui ne voit que ce système serait d'une injustice criante? Qui ne voit, en outre, qu'il aurait les effets politiques les plus désastreux? Il créerait dans la nation une nouvelle caste de taillables et de corvéables à merci, tels que les curiales lors de la décadence de l'empire romain. Dans nos sociétés modernes chaque citoyen sans exception, doit payer l'impôt, parce que chaque citoyen, est investi par le droit de vote d'une part dans la puissance publique. Ne voit-on pas qu'il serait singulièrement imprudent que les trois quarts des citoyens, qui ont la majorité dans les élections, n'eussent absolument rien à payer à l'État? N'y aurait-il pas pour eux une tendance à développer sans mesure les dépenses de l'État et des localités, surtout dans l'intérêt personnel de leur classe, s'ils n'avaient aucun impôt à supporter et

Pendant la période d'agiotage de 1881 on pouvait estimer, d'après les cours de la Bourse, les cours des terrains, les cours des immeubles, que la richesse nominale de la France avait augmenté de moitié, mais la force contributive du pays ne s'était pas accrue d'un centime ; c'est encore là un argument qui montre la supériorité du revenu sur le capital comme base d'impôt. (Note de la 3e édition.)

(1) Ce chiffre de 9 milliards est certainement exagéré ; il n'y a pas en France un revenu de 9 milliards provenant des immeubles, des rentes, des coupons d'actions, d'obligations ou d'autres valeurs mobilières. (Note de la 3e édition.)

que les propriétaires fonciers ainsi que les industriels dussent en subir tout le poids? On dira peut-être que la majorité du peuple pourra toujours, si elle le veut, s'affranchir de tout impôt et que les doctrines économiques ne feront pas obstacle à cette volonté. En fait, il est certain que la majorité a le pouvoir et la force de faire ce qu'elle veut, mais ce n'est pas une raison pour reconnaître qu'elle en a le droit. Or, dans nos sociétés modernes, où les convoitises sont ardentes, s'il est une vérité que l'économie politique doit enseigner, c'est celle que tous les citoyens doivent contribuer, en proportion de leurs facultés, aux dépenses nationales et locales. Un homme d'expérience et de science, grand ami des classes populaires, le docteur Fawcett, membre du Parlement d'Angleterre, faisait naguère cette objection au système d'impôts directs uniques, que dans nos démocraties ce régime aurait l'inconvénient de porter les classes ouvrières, qui sont faiblement atteintes par les impôts directs et qui ont ou qui auront un jour une influence prépondérante sur la politique, à développer d'une façon excessive les dépenses publiques (1). Cette objection du docteur Fawcett n'était pas complétement exacte contre les impôts directs uniques, parce que l'impôt sur le revenu peut atteindre les ouvriers, comme le prouve la *Classensteuer* en Prusse ; mais elle s'applique fort bien à l'impôt unique sur le capital.

Un quatrième avantage est invoqué en faveur de leur système par les partisans d'un impôt unique sur le capital, c'est que cette taxe tend à développer l'industrie en forçant le capital à circuler, à chercher les emplois lucratifs, et qu'elle épargne la richesse en formation et les hommes vivant de leur activité personnelle. Il y a là une véritable contradiction : si l'établissement d'un impôt sur les capitaux force ceux-ci à s'ingénier, on en devrait conclure que l'exemption de tout impôt accordée aux personnes qui vivent de leur activité personnelle, telles que les ouvriers, les artisans, les artistes, les savants, doit pousser ces personnes à la nonchalance et la paresse. En effet, si l'impôt est un stimulant, comme on veut bien le dire, pourquoi ne pas faire bénéficier chaque citoyen de ce stimulant? Si, au contraire, comme beaucoup de gens sensés et instruits le croient, l'impôt est une charge, pourquoi ne pas répartir cette charge sur chacun sans exception, en proportion de ses forces? L'impôt doit être un prélèvement sur le revenu national, puisque c'est une contribution

(1) Les craintes du docteur Fawcett sont partagées par d'excellents esprits. Le *Times* faisait remarquer, dans l'automne de 1875, que, si l'on supprimait les droits de douane et d'accise sur la bière et sur le thé, la partie des ouvriers qui ne boit pas de spiritueux et ne fume pas ne payerait plus d'impôts, privilège qui ne lui paraissait pas raisonnable.

qui se représente régulièrement et tous les ans ; c'est donc sur tous les revenus particuliers et en proportion de ces revenus (1) qu'il doit être levé.

Enfin on vient nous dire que l'impôt sur le capital a ce mérite considérable qu'il est plus facile à asseoir que l'impôt sur le revenu, parce que le capital se voit et que le revenu se présume. En vérité, nous nous demandons à quoi l'on pense en attribuant à l'impôt sur le capital ce mérite imaginaire. Qu'est-ce d'abord, au juste, que le capital ? C'est ce qu'il est assez malaisé de déterminer. Les définitions des économistes, sur ce point, ont beaucoup varié, et il n'en est guère qui ne soit défectueuse. C'est une infirmité des sciences sociales, qu'à cause de la grande complexité et de l'infinie variété des éléments qui les composent, il est très malaisé qu'elles atteignent au même degré de précision que les sciences physiques.

Après avoir sévèrement critiqué Say, Rossi, Stuart-Mill et beaucoup d'autres, l'un des défenseurs de l'impôt sur le capital croit s'être mis à l'abri de toute critique par cette double définition : « Est utilité tout agent naturel approprié par l'homme ; toute utilité est un capital. » En vérité, dès le premier abord, cette double définition paraît bien vague et surtout bien arbitraire. Les facultés humaines sont des agents naturels appropriés ; sont-elles des *utilités*, au sens de la définition que nous venons de citer, et, par conséquent, des capitaux ? Dans le langage du droit et des affaires, il y a des capitaux immatériels : voici un commerçant, par exemple, qui a créé un établissement ou qui en a hérité de son père ; cet établissement a une clientèle, qui représente une valeur vénale souvent considérable. Est-ce là un capital ? C'en est un assurément, dans le langage des affaires. Les partisans de l'impôt sur le capital rejettent toutes ces propriétés immatérielles, ils veulent s'en tenir pour établir leur impôt unique à ce qu'ils appellent les capitaux fixes, c'est-à-dire à ceux qui produisent de l'utilité sans changer de forme, aux terres, aux maisons et aux fabriques ; encore peut-on dire que celles-ci changent de forme, car elles s'altèrent et dépérissent à la longue. Mais ne soyons pas trop rigoureux. Est-ce que la valeur de ces capitaux fixes est facile à connaître ? est-elle plus aisée à préciser que le revenu même de ces capitaux ? Tout au contraire. Pour juger de la valeur d'une terre ou d'une maison, il faut d'abord connaître le revenu net qu'elle donne ou qu'elle est susceptible de donner. C'est le propre des capitaux fixes de ne pouvoir être évalués

(1) Nous admettons, néanmoins, une distinction entre les revenus perpétuels et les revenus passagers, entre les revenus provenant de rentes ou de fermages et ceux qui sont le produit de l'activité personnelle et actuelle.

qu'en raison du revenu : comme ils ne sont plus disponibles, qu'ils sont immobilisés, ils ne sont susceptibles de valeur qu'en proportion du revenu qu'ils produisent. On dira qu'un somptueux hôtel qui ne donne aucun revenu vérifié a, cependant, une valeur ; cela est vrai, mais cette valeur ne peut être estimée que par comparaison avec les maisons voisines qui produisent un revenu ; et chacun sait que la valeur d'un hôtel est beaucoup plus variable, beaucoup plus aléatoire que celle d'une maison à loyer précisément parce que l'hôtel ne donnant pas de revenu constaté, sa valeur ne peut être présumée que d'une manière indirecte et par voie de comparaison avec d'autres objets. Il en est de même des terrains : on n'en peut estimer la valeur que d'après le revenu net qu'ils donneraient s'ils étaient construits, déduction faite de la part de revenu afférente à la construction elle-même. Quant aux tableaux, c'est une autre affaire. Il ne donnent pas de revenu matériel et tangible ; aussi n'ont-ils pas de valeur fixe ; c'est un capital de fantaisie, susceptible des évaluations les plus diverses ; il en est ainsi de tout capital immobilisé qui ne donne pas de revenu ; sa valeur dépend du caprice, de l'imagination, non du calcul ; ces sortes de capitaux ne peuvent donc être que difficilement atteints par le fisc et ne doivent l'être en tous cas que légèrement. Nous avons répondu à cette objection qui veut que le capital soit plus aisé à connaître que le revenu. Quand il s'agit de capitaux fixes, rien n'est plus faux : le revenu des terres, des maisons, la valeur locative des fabriques est bien plus aisée à constater que la valeur vénale des mêmes objets : cela est tellement vrai que dans la plupart des cas cette valeur vénale n'est qu'un multiple du revenu et ne peut être devinée, avec quelque chance d'exactitude approximative, que lorsque le revenu est bien connu.

On objectera que si le revenu des capitaux fixes est facile à constater, il n'en est pas de même des bénéfices commerciaux et des revenus professionnels : cela est vrai, mais l'impôt sur le capital exempte complètement ces deux importantes branches du revenu national ; mieux vaut assurément les taxer avec modération, cette modération étant commandée par les chances d'erreurs.

Outre tous les vices que nous avons signalés ci-dessus, le défaut irrémédiable de l'impôt unique sur le capital dans les sociétés actuelles et particulièrement en France, c'est la base singulièrement étroite qu'il présente. Déjà plus haut nous avons montré l'impossibilité de faire face aux dépenses actuelles tant nationales que locales de la France avec un impôt unique. Il s'agirait, en effet, de percevoir environ 4 milliards par année ; en supposant les frais de

perception réduits par la réforme et en admettant que certaines branches accessoires de ressources fussent conservées, comme celle du domaine de l'État et du domaine communal, des postes et des télégraphes, il y aurait encore trois milliards trois ou quatre cents millions à demander à l'impôt unique. L'ensemble des revenus des particuliers en France étant d'environ 25 à 30 milliards, ce serait plus de 12 p. 100, et à cause des erreurs et des mécomptes inévitables ce serait probablement 18 ou 20 p. 100 qu'il faudrait réclamer à chacun d'eux. Étant donnés la nature humaine, le penchant de certaines classes à la prodigalité, la tendance universelle à frauder l'État, on peut considérer qu'il serait impossible de percevoir par un impôt unique sur le revenu une aussi forte contribution moyenne. Mais les obstacles seraient encore plus grands s'il s'agissait d'un impôt unique sur le capital; le capital mobilier et immobilier de la France est évalué à 160 ou 180 milliards au plus haut, dont 80 milliards environ pour la propriété rurale. La contribution devrait être de plus de 2 p. 100; mais il faut toujours présumer quelques erreurs et quelques pertes (1), ce qui obligerait à porter l'impôt à 2 1/4 ou 2 1/2; on éprouverait une résistance énorme. Si l'on voulait frapper les capitaux circulants ou même ceux qui ne sont engagés que pour une faible période de temps, ils s'en iraient à l'étranger, soit immédiatement, soit après un certain délai, ou bien encore le taux de l'intérêt dans le pays hausserait. Si l'on accordait une complète immunité aux capitaux circulants, on commettrait une injustice, et en outre, on réduirait la matière imposable, qui, de 160 ou 180 milliards, tomberait probablement à 120 ou à 130 : le taux de l'impôt devrait donc être augmenté, et, au lieu de 2 1/4 ou 2 1/2 p. 100, il passerait à 2 3/4 ou 3 p. 100. Or, parmi ces capitaux fixes de la France, la moitié, 80 milliards environ, est représentée par des fonds de terre qui, affermés, ne produisent guère que 3 p. 100 de revenu net. L'impôt absorberait donc à peu près le revenu net des propriétaires ruraux. Nous avons examiné plus haut les compensations qu'ils pourraient obtenir par l'affranchissement de toutes les autres taxes, par le développement de leur production ou par la hausse du prix de leurs denrées, et nous avons vu qu'à moins que l'on ne mît des droits de douane sur les produits agricoles étrangers, la

(1) L'impôt unique sur le capital fixe aurait même cet effet de faire disparaître en partie la matière imposable. En effet, annoncez que chaque terre valant 100,000 francs payera 2,500 francs ou même 2,000 francs d'impôts, et vous verrez la valeur vénale de cette terre tomber à 40,000 ou à 30,000 francs, puisque cette valeur n'est qu'un multiple du revenu, lequel serait diminué des deux tiers environ par l'impôt dont il s'agit. L'abolition des taxes sur les consommations et sur les transactions ne suffirait pas pour compenser l'effet de l'énorme augmentation de l'impôt foncier.

compensation que l'affranchissement de toute taxe indirecte vaudrait aux propriétaires ruraux serait tout à fait insuffisante : en définitive ils seraient privés, si ce n'est de la totalité, du moins des trois quarts ou des deux tiers de leur revenu. Les propriétaires de maisons, avons-nous dit, seraient moins à plaindre, parce que, à l'expiration des baux, ils parviendraient à rejeter sur les locataires, si ce n'est la totalité, du moins la plus grande partie de la taxe unique : sans quoi, aucune maison nouvelle ne se construirait dans le pays. Ainsi, dans un pays lourdement chargé, l'impôt unique sur le capital serait impraticable, à moins d'une spoliation presque totale des biens des propriétaires ruraux.

On affirme que l'impôt sur le capital existe dans certains pays, notamment en Suisse et dans la plupart des États qui composent l'Union américaine : cela est exact, mais c'est un impôt partiel et généralement léger, qui ne sert à percevoir qu'une faible fraction des recettes fiscales des cantons helvétiques ou des États de l'Amérique du Nord ; il est analogue à notre impôt foncier et à notre impôt mobilier ; en pratique, du moins, il n'en diffère guère. Nous l'étudierons dans un prochain chapitre en l'opposant à l'impôt partiel sur le revenu. Or, telle taxe qui peut être acceptable ou même excellente, si c'est une taxe partielle, serait souvent impraticable et détestable comme taxe unique (1).

Ainsi, d'une manière générale, l'impôt unique est impossible dans les pays où les besoins de l'État et des localités sont considérables, c'est-à-dire chez les nations où, par suite de fautes anciennes et de nécessités politiques, les dettes publiques et les dépenses militaires sont énormes. Si les dettes publiques étaient amorties, si la confiance régnait parmi les peuples, on pourrait à la rigueur, en conservant quelques ressources accessoires, comme celles des domaines de l'État et des communes, de la poste et des télégraphes, établir un impôt unique sur le revenu, surtout si on admettait à côté de lui un impôt sur les successions et les donations. On serait alors dégagé de toutes les entraves fiscales. Mais il faudrait de grands progrès, de grandes simplifications dans nos budgets, pour qu'une aussi vaste réforme s'accomplît sans mécompte. Quoi qu'il en soit, cette réforme n'est pas absolument utopique, elle est seulement d'une très lointaine et très problématique application, parce qu'elle suppose

(1) On verra plus loin, dans le chapitre consacré à l'étude des applications des impôts sur le revenu et sur le capital, que les taxes sur le capital sont, aux États-Unis, d'une complication inouïe, qu'elles y soulèvent de vives critiques et qu'elles sont médiocrement productives, tout en étant perçues à un taux parfois élevé, 2/3 p. 100 du capital, dans certaines villes du Massachusetts.

un grand changement dans l'état politique des sociétés modernes. Nous n'imiterons pas Adam Smith qui, il y a juste un siècle, considérait comme une chimère irréalisable l'avènement complet des principes du libre échange dans la Grande-Bretagne. Le grand penseur s'était trompé par un excès de scepticisme : grâce à un heureux concours de circonstances, ses idées eurent un succès plus rapide et plus entier qu'il ne l'espérait, et quatre-vingts ans ne s'étaient pas écoulés à partir de la première édition de son livre que l'Angleterre avait supprimé chez elle tout vestige de droits protecteurs. Dieu veuille que dans quatre-vingts ans d'ici, vers 1960, le système d'impôts que beaucoup de personnes considèrent comme un idéal, puisse être, sans inconvénient grave, inauguré et maintenu dans notre pays. Nous sommes loin d'en avoir la confiance; à peine en avons-nous l'espérance, car il faudrait que nos dettes nationales, départementales et communales fussent complètement éteintes et que l'ère du militarisme eût fait place à une ère d'universelle concorde (1)!

Quant à l'impôt unique sur le capital, nous le repoussons à bien des titres : il part d'une théorie inexacte : celle que l'impôt est une prime d'assurance. Il est injuste et impolitique, parce qu'il épargne tous ceux qui vivent de leurs profits personnels, c'est-à-dire non seulement les travailleurs manuels, mais une forte partie des classes éclairées ; or, dans une société où règne le suffrage universel, tout le monde doit payer l'impôt. S'il était établi sur tous les capitaux même circulants, il pousserait ceux-ci à l'étranger; en tout état de cause, dans nos sociétés, où les besoins de l'État sont si considérables, il prélèverait la plus grande partie du revenu net des propriétaires ruraux et équivaudrait à une sorte de confiscation partielle de leurs biens. Ces inconvénients, nous l'avouons, seraient atténués, si les besoins des États devenaient beaucoup moindres qu'aujourd'hui et si l'impôt sur le capital pouvait être établi simultanément et à des taux analogues sur toute la terre: mais il y aurait toujours l'inconvénient politique.

(1) Ce qui pourrait aider considérablement à cette transformation vers le milieu du prochain siècle, ce serait le retour à l'État de tous les chemins de fer dont le capital aurait été amorti, et le retour aux communes, également après amortissement du capital d'établissement, de la plupart des grandes entreprises d'eaux, d'éclairage et de transports en commun. (Note de la 3e édition.)

CHAPITRE IV

DES IMPÔTS DIRECTS ET DES IMPÔTS INDIRECTS.

Chaque impôt doit être jugé, non pas isolément, mais dans ses rapports avec les autres impôts existants. — La définition administrative et la définition économique des impôts directs et des impôts indirects. — Avantages et inconvénients des impôts directs. — Les impôts directs sont plus rationnels. — Quand ils sont très considérables, ils offrent de grandes difficultés de perception et de grandes chances d'inégalité. — Il est difficile, par les impôts directs, d'atteindre les travailleurs manuels. — Les impôts directs ont beaucoup moins d'élasticité que les impôts indirects. — Les premiers ne donnent pas des plus-values aussi constantes et aussi considérables que les seconds. — Démonstration de cette proposition par l'exemple de l'Angleterre. — La productivité des impôts de consommation s'est plus rapidement accrue dans ce pays que la productivité de l'impôt sur le revenu. — L'impôt sur le revenu est, cependant, de tous les impôts directs, celui dont le produit suit le plus exactement le développement de la richesse publique. — Démonstration de la même proposition par l'exemple de l'Autriche. — Exemple de la France. — Le manque d'élasticité des impôts directs, la faiblesse des plus-values qu'ils donnent sont de grands inconvénients dans les États modernes, dont les besoins augmentent sans cesse. — En temps de crise, les impôts indirects fléchissent, mais moins qu'on ne le croit généralement. — Preuve fournie par la France en 1870-71 et par l'Espagne de 1872 à 1875. — Les impôts directs ne sont faciles à recouvrer que lorsqu'ils sont légers : ils deviennent presque irrécouvrables quand ils sont très lourds. — Exemples de la France sous la Révolution et de l'Angleterre pendant les guerres contre la France. — Dans quelle mesure l'augmentation des impôts directs est recommandable en temps de crise : l'Angleterre pendant la guerre de Crimée. — Prétendu avantage allégué en faveur des impôts directs : ils sont mieux sentis par les contribuables et éloignent la nation des entreprises téméraires. — L'expérience démontre la fausseté ou du moins l'exagération de cette maxime. — Il n'est possible de supprimer les impôts indirects que dans les États qui n'ont pas besoin de recueillir par l'impôt plus de 3 ou 4 p. 100 du revenu des citoyens.

Première infirmité des impôts indirects : ils ne sont pas proportionnels à la fortune ou au revenu du contribuable. — Dans un système de taxes indirectes habilement combinées, cette improportionnalité est moindre qu'on ne le prétend. — Tous les impôts indirects ne sont pas des taxes de capitation. — Plusieurs de ces impôts ont une certaine relation avec la fortune des contribuables. — Le vice presque irrémédiable des impôts indirects de consommation, c'est qu'ils ne peuvent, en général, tenir compte que des quantités et non des qualités des denrées imposables. — Seconde infirmité des impôts indirects : ils gênent l'industrie et en entravent le développement. — Doctrine contraire de Mac Culloch : exemple qu'il allègue. — Réfutation de cette doctrine par Mac Culloch lui-même, par M. David Wells et par M. Cliffe Leslie. — Desinconvénients de certains impôts indirects réputés inoffensifs, comme l'impôt sur l'alcool : exemple des États-Unis avant et après la guerre de Sécession. — Troisième infirmité des impôts indirects : ils distribuent l'industrie et le commerce d'une manière artificielle ; ils favorisent les grands industriels et les grands commerçants aux dépens des petits et des moyens. — Démonstration de cette proposition. — Quatrième infirmité des impôts indirects : les frais de recouvrement en sont proportionnellement plus élevés que ceux des impôts directs. Cette différence dans les frais proportionnels de perception est, toute-

[illegible] en général : démonstration par [illegible] de l'Angleterre et de la France. — [illegible] infirmité des impôts indirects [illegible] qu'ils soustraient aux carrières [illegible]. — [illegible] cause de démoralisation. — Prétendus avantages des impôts indirects : ils sont moins sentis, moins impopulaires que les impôts directs, [illegible] à laquelle le contribuable peut échapper en réduisant ses consommations ; ils se perçoivent au moment le plus commode pour le contribuable. — Ces prétendus avantages sont fictifs ou ont été exagérés. — Les avantages réels des impôts indirects sont qu'ils atteignent aisément tous les revenus, même les plus petits, ce que les impôts directs feraient difficilement, et que le produit en augmente sans cesse par le développement de la richesse nationale.

Les États ayant de grosses dettes et entretenant de grandes armées ne sauraient suffire à leurs dépenses sans impôts indirects.

Comparaison des impôts indirects dans les principaux pays de l'Europe.

Nous sommes arrivés dans les précédents chapitres, à ce résultat qu'un impôt unique, soit sur le capital, soit même sur le revenu, ne peut pourvoir aux dépenses d'un grand État chargé de dettes et obligé d'entretenir une considérable armée permanente. Mais comment trouver un système d'impôts multiples qui n'enfreigne gravement aucune des règles que nous avons déterminées, c'est-à-dire un système d'impôts multiples dont l'ensemble soit, autant que possible, proportionnel aux revenus des contribuables, tout en taxant avec plus de modération les revenus viagers ou temporaires que les revenus permanents, et avec plus de modération aussi les revenus provenant de l'activité personnelle que les revenus consistant en fermages ou en intérêts de capitaux : un système d'impôts qui ne comprenne que des taxes dont la quotité soit connue d'avance du contribuable et n'ait pour lui rien d'arbitraire, qui soient toutes perçues à l'époque et selon le mode le plus commode au contribuable, qui soient toutes combinées de manière qu'elles fassent sortir le moins d'argent possible des poches des citoyens au delà de ce qui entre dans les caisses du Trésor, et qui, enfin, n'imposent au contribuable que le minimum possible de formalités, de vexations, de pertes de temps, de trouble dans l'exercice des industries ? Ainsi, équité dans la répartition, fixité et notoriété du taux des taxes, commodité et économie de la perception, innocuité pour le développement de l'agriculture, de l'industrie et du commerce : voilà les conditions requises pour un bon système d'impôts. Il est à peu près impossible à un État, non pas d'inventer, mais de pratiquer un système fiscal qui réunisse toutes ces qualités dans toute leur pureté. Il y a une part irréductible d'inégalité, d'arbitraire, de vexation qui est inhérente à tout système d'impôts un peu considérable. C'est une perfection relative, non pas une perfection absolue, que l'on peut espérer atteindre. Il est d'autant plus facile d'approcher de cet

idéal que les besoins de l'État et des localités sont plus modérés. On est d'autant plus forcé, au contraire, de s'en écarter que les charges des localités et de l'État sont plus lourdes.

Une mauvaise habitude contre laquelle nous devons mettre le lecteur en garde, c'est celle qui consiste, dans l'examen d'un système d'impôts multiples, à juger chacun d'eux isolément. On entend dire chaque jour, par exemple, que l'impôt sur le sel est improportionnel, que par conséquent il est inique et qu'il doit être rejeté par les législateurs éclairés. Peut-être la conclusion de ce raisonnement est-elle juste : nous ne l'examinons pas, en ce moment; mais le raisonnement lui-même est détestable. Si l'impôt du sel était l'impôt unique existant en France, il suffirait d'avoir prouvé qu'il n'est pas proportionnel aux revenus des citoyens pour conclure que cet impôt doit être abandonné. Mais, comme la taxe sur le sel fait partie d'un système d'impôts multiples, on doit rechercher si l'improportionnalité de l'impôt du sel n'est pas compensée par des improportionnalités en sens contraire, par des impôts directs qui pèseraient uniquement sur le riche. En un mot, quand il s'agit d'un système d'impôts multiples, la stricte équité doit être cherchée dans l'ensemble des taxes et non dans chaque taxe particulière : chaque impôt doit donc être examiné et jugé, non seulement en lui-même et dans ses effets isolés, mais dans sa relation avec les autres impôts et leurs effets.

L'observation que nous venons de faire est d'une application très importante et très fréquente. Que de fois n'entend-on pas dire que l'impôt des douanes est, au moins en France, un impôt qui coûte des frais de perception très élevés : 10 à 12 p. 100 dans ces dernières années, tandis que les contributions indirectes n'exigent que 3,72 p. 100 de frais! quelques esprits légers en concluent qu'on pourrait abandonner l'impôt des douanes. C'est là se prononcer avec beaucoup de précipitation. C'est ne pas réfléchir que le personnel des douanes est l'auxiliaire naturel de celui des contributions indirectes, que les droits intérieurs seraient singulièrement difficiles à recouvrer si l'on ne percevait pas des taxes équivalentes à la frontière sur les produits étrangers, que la suppression des douanes entraînerait pour le Trésor, non seulement la perte de la totalité du produit des droits de douane, mais encore, ce qui est plus grave, la perte d'une grande partie du produit des contributions indirectes intérieures. Il y a là deux catégories d'impôts qui sont dans une sorte de dépendance mutuelle et que l'on ne peut sans grave erreur juger isolément.

On pourrait multiplier ces exemples : ceux que nous venons de donner sont suffisamment probants. Dans un système équitable d'impôts multiples il peut se rencontrer des impôts partiels qui iso-

lément paraissent iniques; mais il ne faut pas oublier que ce sont des pièces d'un système où abondent les contre-poids. De même, dans un système général d'impôts qui coûte peu de frais de perception, il peut se rencontrer certaines taxes dont l'assiette et le recouvrement semblent très coûteux; mais parfois l'existence de ces taxes et du personnel qui les perçoit est indispensable pour garantir la perception complète et économique de droits sur d'autres objets.

Laissons ces observations préliminaires et arrivons au fond du sujet. En cherchant quels sont les impôts qui peuvent entrer dans un système équitable de taxes multiples et dans quelles proportions ils doivent se combiner entre eux, nous nous trouvons d'abord en présence de deux grandes catégories d'impôts : les impôts directs et les impôts indirects. Chacun en général se fait une idée assez nette de ce que ces deux termes veulent dire ; ils sont devenus familiers à tous les citoyens, qui en comprennent aisément le sens; cependant, ce qui est assez fréquent dans les études économiques, il est difficile de donner de ces termes vulgaires une définition qui soit scientifiquement exacte et qui ne se trouve pas sur quelque point en contradiction avec les classifications administratives.

Considérons l'impôt sur les successions ou sur les donations. Il n'est pas d'impôt qui présente mieux les caractères principaux d'un impôt direct : il frappe directement telle ou telle fortune déterminée, il en prélève une part considérable, sans que la personne qui le paye, c'est-à-dire l'héritier ou le donataire, puisse trouver le moyen de rejeter sur un tiers la totalité ou une partie du montant de la taxe. Cependant, cet impôt est classé administrativement parmi les impôts indirects, parce qu'il ne se perçoit qu'à l'occasion de certains événements rares et d'une périodicité irrégulière; parce que, en outre, l'administration qui le recouvre est celle de l'enregistrement, qui est chargée de percevoir une foule de taxes indirectes.

Au contraire, considérons l'impôt des patentes : l'administration le range parmi les impôts directs ; il n'est pas certain qu'il ait toujours le caractère économique de ces derniers : c'est une taxe qui a une tendance à être répercutée sur le consommateur. Suivant le mot de Franklin, le commerçant met sur sa facture les taxes qu'il paye et toutes les aggravations de charges qui équivalent à une augmentation des frais généraux de son industrie. Il est remarquable que l'administration française des finances, qui range les patentes parmi les impôts-directs, classe, au contraire, les licences des marchands de vin parmi les impôts indirects. Une des plus étranges anomalies en

ce genre, c'est celle de l'administration italienne qui classe la taxe sur la mouture parmi les impôts directs (1).

Il faut donc se garder des étiquettes administratives et aller au fond des choses, quand on veut se rendre compte de ce qu'est un système d'impôts, surtout quand on fait des comparaisons entre différents pays, car telle taxe, qui est considérée comme directe dans une contrée, est souvent classée comme indirecte dans les contrées voisines.

Voici les deux principales définitions des impôts directs et des impôts indirects :

1° Les impôts directs portent immédiatement sur les personnes, sur la possession ou la jouissance de la richesse; ils s'adressent à des situations normales et permanentes; ils comportent des rôles nominatifs.

Les impôts indirects, au contraire, sont perçus à l'occasion d'un fait, d'un acte, d'un échange; ils ne comportent pas, vis-à-vis le contribuable, des rôles nominatifs régulièrement et périodiquement établis ou perçus.

Telle est la définition administrative : c'est grâce à elle que l'impôt sur les successions et les donations est rangé parmi les impôts indirects, parce qu'il est perçu à l'occasion d'un fait exceptionnel, ne se représentant pas périodiquement et à intervalles rapprochés pour le même contribuable.

Cette définition est empirique : elle confond des choses qui doivent être distinguées; elle ne prend pour base de la classification que les caractères accessoires et non les caractères principaux des taxes. Si l'on veut une définition plus scientifique, voici, croyons-nous, celle qu'on doit adopter :

2° Par l'impôt direct le législateur se propose d'atteindre immédiatement, du premier bond et proportionnellement à sa fortune ou à ses revenus, le véritable contribuable : il supprime donc tout intermédiaire entre lui et le fisc, et il cherche une proportionnalité rigoureuse de l'impôt à la fortune ou aux facultés.

Par l'impôt indirect le législateur ne vise pas immédiatement le véritable contribuable et ne cherche pas à lui imposer une charge strictement proportionnelle à ses facultés : il ne se propose d'atteindre le vrai contribuable que par ricochet, par contre-coup, par répercussion : il met des intermédiaires entre lui et le fisc, et renonce à une stricte proportionnalité de l'impôt dans les cas particuliers, se contentant d'une proportionnalité approximative en général.

(1) Voir la *Statistica finanziaria Prospetti e tavole grafiche.*

Nous ne savons si cette définition est d'une suffisante précision : c'est en tous cas la meilleure que nous connaissions. Par l'impôt direct le législateur prétend à la fois à plus d'équité et à plus d'économie ; par l'impôt indirect, il semble désespérer d'arriver au but du premier coup et par des moyens simples.

En partant de cette définition, nous classerons parmi les impôts directs non seulement l'impôt sur le revenu, l'impôt foncier, l'impôt personnel et mobilier, mais encore l'impôt sur les successions et sur les donations, l'impôt sur les chevaux et les voitures de maître. Nous classerons, au contraire, parmi les impôts indirects, toutes les taxes sur les denrées et les objets de consommation, les droits de timbre et les droits d'enregistrement autres que ceux sur les donations et les successions. Dans quelques cas, il peut y avoir doute sur le classement, ou du moins les intentions du législateur peuvent n'être pas remplies dans la pratique : ainsi l'impôt des patentes, qui est direct en apparence, peut en réalité être supporté par d'autres que ceux qui le payent au Trésor.

Quoiqu'elle puisse prêter à quelques rares incertitudes, notre définition suffit à donner une idée nette des caractères généraux des impôts directs et des impôts indirects. Quels sont les avantages et les désavantages de chacune de ces deux grandes catégories de taxes? Il y a une vieille et obstinée querelle entre les partisans de l'une et les partisans l'autre.

Au premier abord on ne comprend pas que les avis puissent être partagés. Il semble bien plus sûr et bien plus simple que le législateur vise du premier bond le véritable contribuable, celui qu'il a l'intention de frapper en définitive, au lieu d'avoir recours à des subterfuges et de se fier à des ricochets. Oui, sans doute, les impôts directs sont infiniment plus rationnels, plus équitables : cela est vrai en principe, mais dans l'application, quand les besoins de l'État et des localités sont très considérables et qu'ils doivent prélever une forte part du revenu des citoyens, on rencontre des difficultés immenses pour asseoir équitablement et percevoir sans résistance des impôts directs qui suffisent à eux seuls aux exigences du fisc.

Nous aurons souvent à rappeler dans cet ouvrage que les impôts directs ne peuvent reposer que sur l'une des trois bases suivantes : 1° la déclaration par le contribuable de sa fortune ou de ses revenus ; 2° l'établissement de certaines présomptions légales qui servent à reconnaître le revenu ou la fortune du contribuable ; 3° la taxation faite d'autorité par les agents de l'État ou par des commissions locales.

Il est facile de voir combien ces bases sont fragiles : elles peuvent suffire pour l'assiette d'un impôt très modéré, qui n'exige qu'une

faible fraction de la fortune ou du revenu des citoyens: mais on ne peut guère édifier sur elles tout l'édifice fiscal d'un grand pays. La déclaration des contribuables est sujette à dissimulation; les présomptions légales n'ont jamais qu'une justesse approximative et moyenne; elles sont souvent fausses dans les applications particulières; la taxation d'office, qu'elle provienne des agents de l'État ou des commissions locales, est sujette à des erreurs et à l'arbitraire.

Il est vrai qu'un système que nous avons examiné, celui de l'impôt unique sur les capitaux fixes, prétend éviter toutes ces difficultés. Ses partisans affirment que la valeur des capitaux fixes est facile à connaître, sans déclaration du contribuable, sans recours à des présomptions et sans inquisitions ou évaluations arbitraires. Nous avons, dans le précédent chapitre, suffisamment réfuté ce système, comme injuste et comme inapplicable. Dans une nation où les besoins du fisc sont très considérables, c'est l'ensemble des revenus des citoyens, sans exception, qui doit y pourvoir. Or, les revenus particuliers ne peuvent être constatés ou plutôt évalués que par l'une des trois méthodes indiquées plus haut et dont aucune n'est d'une complète exactitude.

Les impôts directs, quand ils sont l'unique source des revenus de l'État et que par conséquent ils doivent être très considérables, ont encore d'autres inconvénients. C'est qu'il est difficile d'atteindre par ce mode de taxation la masse de la population. Considérons un pays comme la France, où il y a peu de grandes fortunes, un certain nombre de moyennes, beaucoup de très petites, et où l'on rencontre une assez générale aisance chez les artisans et même chez les manœuvres: il y a une très grande difficulté pour recouvrer de ces dernières catégories de contribuables des impôts directs élevés. Comment percevoir régulièrement un impôt direct considérable sur les ouvriers, les artisans, les petits rentiers même et toutes ces personnes qui vivent au jour la journée, *from hand to mouth*, de la main à la bouche comme disent nos voisins les Anglais? Si cet impôt est une capitation ou un impôt sur le revenu classifié, comme en Prusse, qu'il n'atteigne que quelques francs, 3, 4, 5 ou 10 fr. pour un petit ménage, on arrive encore sans trop de mesures vexatoires à le recueillir (1). S'il s'agissait de cotes infiniment plus élevées, il serait bien à craindre que la plupart fussent irrécouvrables. Dans la situation actuelle on a vu que les dépenses de l'État et des localités en France étaient du septième environ de l'ensemble des revenus du pays: supposons que l'on voulût lever les deux tiers seulement de cette somme par des

(1) Encore doit-on dire que la *Classensteuer* donne lieu en Prusse à plusieurs centaines de mille poursuites ou contraintes par an.

impôts directs, il faudrait demander environ 10 p. 100 par ce moyen au revenu des ouvriers; or, croit-on qu'il serait aisé de faire payer régulièrement 120 ou 150 fr. par an à chaque ménage d'ouvriers gagnant 1,200 ou 1,500 fr.? Les propriétaires n'ont-ils pas souvent bien de la peine à obtenir le payement des petits loyers qui correspondent à ces revenus et n'excitent-ils pas beaucoup de haine par les rigueurs auxquelles ils sont obligés de recourir? Il y a beaucoup de familles d'artisans dans les villes qui gagnent 2,000 ou 2,500 fr. par an, ce qui ne laisse guère supposer qu'un salaire de 5 fr. par jour pour le chef de famille et un appoint de 1 fr. 50 ou 2 fr. pour le travail de la mère ou des enfants; ce serait donc 200 ou 250 fr. qu'il faudrait exiger de chacun de ces ménages par des impôts directs qui devraient fournir aux deux tiers des dépenses nationales et locales. Beaucoup de cotes seraient irrécouvrables ou nécessiteraient de longs délais et des rigueurs impolitiques.

Une autre infériorité des impôts directs, c'est qu'ils n'ont pas une tendance aussi accentuée que les impôts indirects à devenir de plus en plus productifs d'année en année, par un mouvement pour ainsi dire mécanique et constant, en se proportionnant toujours au développement de la population et de la richesse nationale. C'est un phénomène bien établi chez tous les peuples prospères que le produit des impôts indirects s'accroît sans relâche, alors que le taux des taxes reste stationnaire ou qu'il diminue : c'est que ces impôts, étant établis sur les consommations, sur les jouissances ou sur les transactions, offrent naturellement des recettes qui augmentent en proportion de l'augmentation des transactions, des jouissances et des consommations. Pour obtenir ces plus-values, le législateur n'a pas besoin d'intervenir ni de se montrer : il suffit qu'il reste passif; la population qui paye plus à l'État n'a pas le sentiment d'une augmentation de taxes : c'est là un très grand avantage politique et financier. Ces plus-values régulières peuvent permettre à l'État des réformes importantes, l'entreprise de nouveaux travaux publics, ou le remaniement et la simplification du système d'impôts.

Cette élasticité remarquable, qui est un des précieux caractères des taxes indirectes, les impôts directs ne la possèdent qu'à un beaucoup moindre degré. Certains d'entre eux, il est vrai, l'impôt sur le revenu établi par voie de déclaration, les droits sur les donations et sur les successions, donnent un produit qui s'élève avec l'accroissement de la prospérité publique; mais même dans ce cas la plus-value est moindre en général que pour les impôts indirects; quant aux autres taxes directes, telles que l'impôt foncier et l'impôt mobilier, il est très difficile de leur faire suivre, même à pas inégal et de loin,

le développement de la richesse publique. Dans le cas de ces impôts, en effet, ce sont les agents de l'État ou des communes qui apprécient individuellement soit le revenu, soit la valeur vénale de chaque objet imposable ; mais ils ne peuvent faire varier ces évaluations, chaque année ; ce serait une source de discussions constantes et acrimonieuses ; il ne leur est possible de reviser qu'à des intervalles périodiques, de cinq ou de dix années, l'assiette de ces taxes ; dans ces révisions périodiques ils rencontrent une grande opposition de la part du contribuable. Ces sortes d'impôts, alors qu'ils sont le mieux établis, avec un cadastre mobile pour les terres, avec l'enregistrement des baux, offrent des plus-values annuelles beaucoup moindres que celles que l'on constate dans le rendement des impôts indirects.

Il est facile de prouver ce que nous venons de dire. Ouvrons le *Statistical Abstract for the United Kingdom in each of the last fifteen years from* 1865-*to* 1879, nous y voyons, à la page 8, que l'*income-tax* ou impôt sur le revenu se percevait exactement au même taux et avec les mêmes exemptions ou demi-droits pour les petits revenus dans l'année fiscale 1864-65 (finissant au 31 mars) et dans l'année fiscale 1871-72. Le taux était de 6 deniers par livre sterling, avec exemption de tous les revenus au-dessous de 100 livr. sterl. (2,500 fr.), et déduction de 60 livr. sterl. (1,500 fr.) pour tous les revenus de 100 livr. sterl. à 200 livr. sterl. Les conditions dans ces deux années étaient donc absolument identiques, la situation politique était la même, puisque la guerre franco-allemande était terminée avant l'ouverture de l'année fiscale 1871-72, et que, d'ailleurs, la guerre du Holstein avec les complications qui en pouvaient résulter, avait exercé une certaine influence sur l'année 1864-65. Eh bien, en 1864-65 l'impôt sur le revenu produisit 7,958,000 livr. sterl., soit 199 millions de francs en chiffres ronds ; pendant l'année 1871-72 il rapporta 9,084,000 livr. sterl., soit 227 millions de francs ; l'accroissement en ces sept années fut donc seulement de 14 p. 100. Si nous examinons le rendement des droits sur les spiritueux pendant la même période, nous voyons que le taux des taxes était exactement le même en 1864-65 et en 1871-72 ; or, les spiritueux avaient produit tant à la douane qu'à l'*excise* (contributions indirectes intérieures) 13,479,426 livr. sterl. soit 337 millions et demi de francs en chiffres ronds, pendant la première de ces années, et 16,798,444 livr. sterl., soit 420 millions de fr. dans la seconde ; l'accroissement est donc de 83 millions de francs, ou 24 p. 100. Il est vrai que l'augmentation dans la même période du rendement des droits sur le *malt* a été plus faible que celle de l'impôt sur le revenu. Mais, si nous réunissons tous les droits indirects dont le taux était le même en 1864-65 et en 1871-72, soit les droits

sur les spiritueux à la douane ou à l'excise, sur le malt, sur le café, sur le vin, sur le tabac, ainsi que les droits de timbre sur les actes (*deeds and instruments*) autres que les droits de succession, et que nous y ajoutions les droits sur les lettres de change et sur les reçus, enfin les droits de poste; si nous considérons, dis-je, tous ces impôts indirects, dont le taux est le même dans les deux années, nous arrivons aux résultats suivants : 34,832,748 livres sterling pour le produit de ces différentes taxes en 1864-65 et 41,422,738 livr. sterl. pour le produit des mêmes taxes en 1871-72 : la différence est de 6,589,990 livr. sterl., ou 19 p. 100 environ. L'accroissement du produit de l'*income tax* dans la même période n'a été que de 14 p. 100 (1). On voit par cet exemple que l'élasticité des taxes indirectes est plus grande que celle des taxes directes même les mieux assises et se proportionnant le plus aux revenus des contribuables. Il n'y a d'exception parmi les impôts que nous considérons comme directs que pour les droits de succession; le produit de ceux-ci a une grande tendance à suivre le développement de la richesse publique.

On dira peut-être que l'exemple cité par nous n'est pas suffisamment concluant, parce que l'année fiscale du 1er avril 1871 au 31 mars 1872 a dû subir encore l'influence de la guerre franco-allemande, et que les déclarations pour l'impôt sur le revenu, qui se font d'après les résultats du dernier exercice écoulé, ont été sans doute moindres que si cette année n'eût pas été aussi proche du grand conflit européen. Nous ne croyons pas que cette objection soit bien fondée : mais prenons un autre exemple plus large, qui donnera une démonstration plus péremptoire. Dans l'année 1858-59 l'ensemble des droits d'excise (contributions indirectes) a rapporté à la Grande-Bretagne 17,901,545 livres sterling. Dans l'année 1873-74 l'ensemble des mêmes droits a produit 27,115,969 livres sterling; la plus-value est de 9,214,424 livres sterling ou 51 p. 100. Dans l'année 1858-59, point de départ de la même période, l'impôt sur le revenu, à raison de 5 pence par livre pour tous les revenus au-dessus de 100 livr. sterl., a produit 6,683,587 livr. sterl., ce qui fait ressortir à 1,336,716 livres sterl. le produit de chaque penny d'impôt. Dans l'année 1873-74 l'impôt sur le revenu, à raison de 3 pence par livre, a produit 5,691,000 livr. sterl., ce qui fait ressortir le rendement de chaque penny d'impôt à 1,897,000 livr. sterl. La productivité de chaque penny d'impôt a donc augmenté de 561,000 livr. sterl. ou 42 p. 100 environ. On voit que la proportion ascendante de l'im-

(1) Nous nous arrêtons à l'année 1871-72 parce que depuis lors les droits d'excise et les bases de perception de l'impôt sur le revenu ont été si remaniés, que la comparaison entre 1871-72 et 1880-81 est peu instructive. (Note de la 3e édition.)

pôt sur le revenu dans ces quinze années a été notablement plus faible que la proportion ascendante des droits d'excise dans la même période.

Pour que cette comparaison soit bien exacte, il faut, il est vrai, quelques observations accessoires. Ainsi le penny de l'impôt sur le revenu était, en 1859, perçu sur tous les revenus au-dessus de 100 livr. sterl. sans aucune déduction ; en 1874, au contraire, le penny de l'impôt sur le revenu était perçu aussi sur tous les revenus au-dessus de 100 livr., mais avec l'exemption de 80 livr. sterl. pour tous les revenus entre 100 livr. sterl. et 300; on dira peut-être que cette exemption qui existait dans la dernière année et qui n'avait pas lieu dans la première est de nature à ne pas rendre les résultats de l'une et de l'autre comparables ; cela n'est vrai que dans une faible mesure, car d'un autre côté il ne faut pas ou blierque l'impôt sur le revenu ayant été réduit de 5 pence par livre en 1858-59, à 3 pence en 1873-74, cette réduction des deux cinquièmes a dû rendre les déclarations beaucoup plus sincères dans la dernière année que dans la première. Cette plus grande sincérité des évaluations a dû compenser l'effet des rémissions partielles accordées par le Trésor pour les revenus entre 100 livr. et 300 livres. Il n'y a pas de doute que si l'impôt sur le revenu avait été exactement au même taux pendant chacune des deux années que nous considérons, la plus-value du rendement de chaque penny de la taxe en 1873-74 par comparaison au rendement de chaque penny en 1858-59 eût été moindre (1).

(1) Il est facile de se rendre compte de la portée de cette exemption de 80 livres sterling pour tous les revenus de 100 à 300 livres sterling. Nous voyons dans le *Report of the commissioners of Inland Revenue for the years* 1856 *to* 1869, qu'en 1868, alors qu'une déduction n'était accordée qu'aux revenus entre 100 et 200 liv. sterl., il y avait 237,935 personnes qui profitaient de cet adoucissement. En 1873-74, une déduction étant faite à toutes les personnes ayant moins de 300 liv. sterl. de revenu, on peut admettre que le nombre des contribuables qui bénéficièrent de cette clause fut de 350,000 au plus. Chacune de ces 350,000 personnes jouit, en 1873-1874, de l'exemption de tout droit sur 80 livres sterling et ne paya l'impôt que sur l'excédent du revenu. La totalité du revenu jouissant de l'exemption était donc de 28 millions de livres sterling : or la taxe de 1 penny par livre aurait pour ces 28 millions de livres sterling produit 116,000 livres. Pour comparer, dans des conditions identiques, le rendement de chaque penny de l'impôt sur le revenu en 1858-59 et en 1873-74, il faut ajouter aux 1,897,100 livres sterling qui forment le tiers de l'impôt sur le revenu au taux de 3 pence perçu pendant cette dernière année, il faut ajouter à cette somme, disons-nous, les 116,000 livres sterling représentant le revenu supplémentaire qu'aurait produit chaque penny d'impôt, si on n'avait pas accordé aux revenus entre 100 et 300 livres sterling l'exemption des premières 80 livres. On arrive alors aux résultats suivants : le penny de l'impôt sur le revenu perçu sur tous les revenus au-dessus de 100 livres, sans déduction d'aucune sorte, a produit, en 1858-59, la somme de 1,336,716 livres sterling; le penny de l'impôt sur le revenu, perçu sur tous les revenus au-dessus de 100 livres et en supposant que l'exemption des 80 premières livres n'eût pas été accordée à certains revenus, aurait produit, 2,013,000 livres : c'est

D'ailleurs si, à la fin de la période que nous examinons, des demi-exemptions étaient accordées pour l'impôt sur le revenu aux contribuables dont les revenus variaient de 100 livr. à 300 livr., d'une autre part les droits d'excise ou contributions indirectes intérieures avaient été dans le même intervalle notablement remaniés. Les droits sur le papier, par exemple, qui rapportaient 34 millions de fr. avaient été totalement supprimés en 1861, ceux sur le houblon qui produisaient 9 millions de fr. avaient été réduits en 1860 et supprimés complètement en 1862; ces droits réduits ou supprimés avaient été compensés, il est vrai, par des augmentations sur les spiritueux. Pour avoir la mesure complète de la plus-value du produit des contributions indirectes dans la Grande-Bretagne pendant ces quinze années, il faudrait joindre au rendement de l'*excise*, celui des droits de douane sur les spiritueux, on arriverait alors aux résultats suivants : en 1858-59, le produit des droits d'excise était dans le Royaume-Uni de 17,901,545 livr. sterl.; en y ajoutant le produit des droits de douane sur les spiritueux étrangers ou coloniaux, soit 2,278,319 livres, on obtient un total de 20,179,864 liv. sterl. En 1873-74 le produit des droits d'excise s'élevait à 27,115,969 liv. sterl., en y joignant le produit des droits de douane sur les spiritueux étrangers ou coloniaux, on arrive au total de 32,445,599 livres. L'augmentation pendant ces quinze années est donc de 12,265,735 livr. sterl. Mais le *Statistical abstract*, pour 1873 (page 14), nous dit que les droits d'excise dans cet intervalle avaient été augmentés (déduction faite des réductions ou des suppressions) de 787,000 liv. sterl. et les droits de douane sur les spiritueux de 150,000 livres environ (1), soit ensemble 937,000 liv. sterl. Il faut retrancher ces 937,000 liv. sterl. des 12,265,735 livres de plus-value des droits d'excise et des droits de douane sur les spiritueux pendant cette période de quinze années, il reste alors

un accroissement de 677,000 livres sterling, ou de 50 p. 100, pendant cette période de quinze ans. Dans la même période, l'augmentation des droits d'accise et des droits de douane sur les spiritueux, en déduisant le produit des élévations de tarifs, avait été de 56 p. 100, et celle du timbre de 58 p. 100. Ces deux augmentations sont donc assez notablement supérieures à celle de l'impôt sur le revenu, quoique la diminution du taux de la taxe ait dû rendre les déclarations moins frauduleuses. Une autre observation prouve que ces calculs relativement à la progression de l'impôt sur le revenu sont exacts : c'est que de 1857-58 à 1871-72, le chiffre des revenus déclarés n'a augmenté que de 47 p. 100.

(1) Dans le *Statistical abstract*, les surtaxes de douane sur les spiritueux établies pendant la période 1859-1874 sont évaluées à 358,000 liv. sterl. Mais, en 1859, des taxes additionnelles pour un chiffre total de 208,000 livres furent mises sur les droits d'entrée en général et sur les entrepôts. Les spiritueux furent atteints par cette aggravation générale. Par contre, en 1860, les droits sur les spiritueux étrangers furent abaissés de 313,000 liv. sterl., de sorte que l'augmentation définitive des droits sur les spiritueux pendant cette période peut être évaluée à 150,000 liv. sterl.

11,328,735 liv. sterl. pour la plus-value naturelle, sans accroissement de tarifs, de cette catégorie de droits: or cette plus-value naturelle et spontanée de 11,328,735 liv. sterl., rapprochée du produit initial de 20,179,864 liv. sterl. en 1858-59, représente une proportion de 56 p. 100. Que l'on compare à cette plus-value de 56 p. 100 des droits d'excise et des droits de douane sur les spiritueux la plus-value de 42 p. 100 seulement du rendement de chaque penny de l'impôt sur le revenu, et l'on verra que les taxes indirectes ont une élasticité naturelle et présentent une progression beaucoup plus grande que les taxes directes même les plus perfectionnées.

Nous n'avons comparé la plus-value de l'impôt sur le revenu qu'avec la plus-value des droits d'excise et des droits de douane sur les spiritueux, parce que c'est la seule catégorie de droits indirects dont les tarifs n'aient pas été trop notablement modifiés dans cette période en Angleterre. Les douanes ont été si bouleversées par d'énormes suppressions ou réductions de droits, qu'elles ne peuvent servir de base d'étude pour la constatation de ce phénomène de la plus-value naturelle des taxes indirectes. Les droits de timbre aussi dans cet intervalle de quinze années ont été fort remaniés. Le produit de ces droits s'élevait en 1858-59 à 7,994,936 liv. sterl. De cette époque à 1873-74 les réductions de tarifs représentèrent une diminution annuelle de 2,177,900 liv. Le produit total de cette branche de recettes, en 1873-74, fut néanmoins de 10,497,567 liv. st.; si on ajoute à ce chiffre le produit évalué des droits de timbre supprimés, soit 2,177,900 liv., on arrive à un total de 12,675,467 liv., ce qui donne une plus-value de 4,680,831 liv. sterl., soit de 58 p. 100, plus-value beaucoup plus considérable aussi que celle de l'impôt sur le revenu.

Combien la différence de plus-value eût été plus grande, si, au lieu de comparer aux taxes indirectes la taxe directe la plus perfectionnée, celle sur le revenu, nous en eussions rapproché les taxes sur les terres ou sur les maisons ! Ce sont celles-ci, dont la progression est lente, parce que la taxation pour chaque objet individuel part du législateur lui-même qui manque soit de lumières, soit d'énergie, pour faire suivre strictement à ces impôts les progrès de la matière imposable.

La plus-value est encore plus frappante pour une autre taxe indirecte, les droits de poste. En 1858-59, le produit brut de la poste était de 3,200,000 liv. sterl.; en 1873-74, il s'élevait à 5,792,000; il avait donc augmenté de 2,592,000 liv. dans cet intervalle de quinze ans, ou de 80 p. 100. En 1880-81, le produit de la poste s'est élevé à 6,700,000 liv. sterl., soit 167 millions et demi de fr., ce qui est une

nouvelle augmentation de près de 1 million de liv. sterl. (25 millions de fr.) ou 16 p. 100 en 7 ans, et dans le même espace de temps les produits du télégraphe ont passé de 1,210,000 liv. sterl. (30 millions de fr.), en 1873-74, à 1,600,000 liv. (40 millions de fr.), en 1880-81, ce qui est en 7 ans plus de 30 p. 100 de plus-value.

On trouverait dans les finances de l'Autriche d'autres exemples de cette élasticité plus grande des taxes indirectes que des taxes directes. Un diplomate de ce pays, M. de Mulinen, a fait un exposé des résultats financiers des quatre exercices de la période 1868-71 dans la Cisleithanie. On y voit que de 1868 à 1871 le produit des impôts directs, parmi lesquels figure la taxe sur le revenu, est monté de 74,092,075 florins à 87,613,241 ; l'augmentation pour quatre ans est considérable, elle atteint 18,25 p. 100 ; mais cet accroissement est presque uniquement dû à l'impôt sur le revenu, qui de 13,087,437 florins en 1868 a atteint 21,915,697 florins en 1871 : l'accroissement pour ce seul impôt est donc de 67 p. 100 environ. Cette plus-value énorme s'explique par la nouveauté de cet impôt dans la monarchie autrichienne et par la plus grande rigueur apportée à son recouvrement. Quant à l'impôt foncier, quoiqu'on s'applique à le tenir au courant de la progression des revenus du sol, la plus-value annuelle en est beaucoup plus faible ; de 1868 à 1871 le produit de cette taxe ne s'est élevé que de 35,177,374 florins à 37,277,036, soit un accroissement de 6 p. 100 seulement ; l'impôt sur les bâtiments a suivi une progression un peu plus rapide : de 17,658,902 florins en 1868, il s'est élevé, en 1871, à 19,545,250, soit une plus-value de 11 p. 100 environ ; quant à l'impôt sur l'industrie, la progression en a été plus lente : de 8,083,163 florins en 1868, il s'est élevé à 8,710,438 florins en 1871, soit une progression de 7, 7 p. 100 (1). On voit que de tous ces impôts directs un seul, celui sur le revenu, a pris un développement notable.

Si nous examinons les impôts indirects, nous constatons que les contributions indirectes intérieures, les douanes, les postes et les télégraphes, ont rapporté à la Cisleithanie 190 millions 303,000 florins en 1868 et 226,264,000 florins en 1871 ; l'augmentation est de 36 millions de florins en chiffres ronds, soit 18,89 p. 100 : l'accroissement n'est, il est vrai, guère plus élevé que pour les impôts directs qui ont, dans le même espace de temps, fourni une plus-value de 18,25 p. 100. Mais nous avons expliqué que la plus-value de cette dernière catégorie de droits venait pour la plus grande partie du développement inouï du produit de l'impôt sur le revenu,

(1) *Les finances de l'Autriche*, par le comte de Mulinen, p. 33 à 36.

impôt nouveau dont la perception n'avait pu être bien établie pendant les premières années. Si, au lieu de considérer une période de quatre années seulement, comme celle de 1868 à 1871, nous examinons une période de six années, celle de 1868 à 1873, ce dont l'ouvrage de M. de Mulinen nous fournit les moyens, nous voyons la supériorité d'élasticité des impôts indirects s'accentuer d'une façon incontestable. En 1868, les impôts directs, comprenant l'impôt sur le revenu, avaient produit en Autriche 74,092,075 florins, en 1873 ils donnèrent 91,902,704 florins, l'excédent pour les six années est de 17,800,000 florins ou 24,14 p. 100 ; ainsi la plus-value qui avait été de 18 p. 100 pendant les quatre premières années (1868-71) s'est ralentie pendant les deux dernières; cela vient de ce que l'impôt sur le revenu était moins récent et que les mesures de rigueur avaient produit une grande partie de leur effet dès 1871.

De 1868 à 1873 les contributions indirectes intérieures, non compris les postes, les télégraphes et les droits de douane qui figuraient dans les chiffres que nous avons donnés pour la période 1868-71, se sont élevées de 164,290,864 florins à 222,250,895, ce qui est une plus-value de 57,960,031 florins ou 35,28 p. 100. Nous regrettons que M. de Mulinen n'ait pas joint à ces chiffres ceux des postes, des télégraphes et des douanes ; mais le résultat, croyons-nous, n'en eût pas été modifié, ces deux dernières branches de recettes ayant aussi augmenté. Remarquons qu'il n'y a pas eu d'altération de tarifs notable dans les contributions indirectes de 1868 à 1873 ; une légère augmentation des droits sur la bière, compensée par une légère diminution des droits sur le sel. Ces mesures, en sens contraire, ne pouvaient donc exercer d'influence sur le résultat. Ainsi de 1868 à 1873 la plus-value des contributions indirectes intérieures est en Autriche de 35,28 p. 100 ; celle des impôts directs, y compris l'impôt sur le revenu, n'est dans la même période que de 24,14 p. 100 (1). Nous sommes donc fondé à dire que l'Autriche donne aussi une preuve de la plus grande élasticité des impôts indirects que des impôts directs.

La France nous fournirait une démonstration du même genre. Pour prendre une période qui n'ait pas été affligée par de grands désastres, considérons les quarante années de 1830 à 1869, nous y voyons les impôts directs perçus au profit de l'État, des départements et des communes, s'élever de 330 millions en 1830 à 575 en 1869, c'est un accroissement de 245 millions ou 74 p. 100. Dans

(1) Comte de Mulinen, *Les Finances de l'Autriche*, p. 292.

le même espace de temps les contributions indirectes ont passé du chiffre de 574 millions de francs à celui de 1,328, soit un accroissement de 754 millions de francs ou 131 p. 100 (1). Cependant les impôts indirects n'ont pas, toute compensation faite, été augmentés dans cette période, ils ont plutôt été diminués, notamment pour les droits de douane et de poste ; les impôts directs, au contraire, s'ils ont été déchargés de centimes additionnels généraux sur l'impôt foncier, ont été grevés d'une foule de centimes additionnels départementaux ou communaux.

On dira que cette comparaison n'est pas suffisamment probante, parce que plusieurs des contributions directes de la France sont des impôts de répartition, dont le montant, au moins le principal qui est perçu pour l'État, est à peu près fixe. Cette objection a quelque portée. On ajoutera aussi que le système des impôts directs de la France ne comprend pas l'impôt direct par excellence, celui dont nous avons constaté la tendance à des plus-values se rapprochant de celle des impôts indirects, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu. Cette seconde objection aussi a quelque valeur. Néanmoins nous ne croyons pas que l'une et l'autre détruisent notre argumentation. Même les impôts directs de répartition, comme l'impôt foncier, l'impôt mobilier, l'impôt des portes et fenêtres, le premier depuis la loi de 1835, contiennent un élément de plus-value pour les constructions nouvelles. En outre l'accroissement considérable des centimes départementaux et communaux compenserait en partie cette demi-fixité de la part revenant à l'État. Quant à l'impôt sur le revenu, s'il avait existé en France, il aurait donné lieu, même sans augmentation de tarifs, à des plus-values plus considérables que les autres impôts directs ; mais ces plus-values seraient restées encore au-dessous de celle des impôts indirects.

Parmi les impôts que l'on classe en France dans la catégorie des contributions directes, il en est un, toutefois, qui jouit d'une élasticité presque aussi grande que les impôts indirects : nous voulons parler de l'impôt des patentes. En 1833, il rapportait à l'État en principal 24,314,770 fr., en 1869 il produisit 61,572,000 fr. : l'accroissement est donc énorme (2) : il atteint 37,258,000 fr. ou 150 p. 100 ; c'est une proportion supérieure à celle de la plus-value des impôts indirects, dont le produit ne s'est élevé que de 131 p. 100 en trente-neuf ans. Il ne faudrait pas croire, cependant, que l'augmentation colossale du produit des patentes pendant cette période fût normale, et que d'une manière générale la plus-value de cet impôt direct dé-

(1) Ces chiffres sont tirés du *Traité des impôts*, de M. Vignes, t. II, p. 294 et 295.
(2) Vignes, *Traité des impôts*, 3e édition, t. II, p. 246.

passât ou atteignît en toute circonstance celle des impôts indirects. La plus-value extraordinaire de l'impôt des patentes, de 1833 à 1869, tient d'abord, mais pour une faible part, à certains remaniements de la législation, qui eurent pour effet, en éliminant une foule d'ouvriers jusque-là patentés, de les remplacer par diverses professions, celles d'architecte, avocat, avoué, notaire, huissier, etc., qui jusque-là avaient été exemptées de ces droits. Nous ne pouvons faire ici le détail des dégrèvements et des surcharges dont l'impôt des patentes a été l'objet dans cette période (1) : mais les surcharges ont légèrement dépassé les dégrèvements. Quoi qu'il en soit, ce n'est là qu'une cause très accessoire de la plus-value exceptionnelle de l'impôt des patentes de 1830 à 1869 : la cause véritable, c'est la création et l'essor rapide de la grande industrie, le remplacement du travail à domicile par le travail en atelier et la concentration de toutes les entreprises. Or, cette cause de plus-value n'est pas absolument temporaire; mais elle a agi avec une particulière énergie de 1833 à 1860 : depuis lors elle s'est ralentie. Ainsi de 1833 à 1842, le produit en principal des patentes a passé de 24,314,770 fr. à 34,128,648 : c'est un accroissement de près de 10 millions de fr. et de 40 p. 100 environ en dix ans. De 1842 à 1850, il y eut presque stagnation ; l'accroissement du produit ne fut en ces neuf années que de 1,484,000 fr. ou guère plus de 4 p. 100. Les événements politiques en étaient en partie cause ; quelques légers dégrèvements aussi y avaient contribué; mais surtout, l'essor de la grande industrie avait diminué, le mouvement de concentration de la production s'était ralenti et attendait la construction d'un vaste réseau de chemins de fer pour reprendre une énergie nouvelle. De 1850 à 1860 le développement du produit des patentes en principal fut relativement aussi considérable que dans la période de 1833 à 1842. Le produit était de 35,612,871 fr. en 1850, il s'élevait à 52,720,000 fr. en 1860, soit en onze ans un accroissement de 17 millions 108,000 fr., ou 48 p. 100. En 1860, la transformation de l'industrie, suite des inventions mécaniques et de la création de nouvelles voies de communication, était en grande partie accomplie. Aussi pendant les neuf années suivantes, malgré la prospérité extraordinaire de la France, le développement du produit de l'impôt des patentes fut beaucoup moindre. En 1860 nous avons laissé cet impôt au chiffre de 52,720,000 fr., nous le trouvons en 1869 à celui de 61,572,694 ; ce n'est que 8,852,000 fr. d'accroissement en neuf ans, soit 16,8 p. 100. Dans la période correspondante le produit des impôts indirects s'était accru davantage : il était passé

(1) Voir les détails dans Vignes, *Traité des impôts*, t. II, p. 247-52.

de 1,101,343,000 fr. en 1859 à 1,328,916,000 en 1869, soit en dix ans, il est vrai, au lieu de neuf, un accroissement de 227 millions et demi ou 20,7 p. 100.

On peut conclure de cet examen que même l'impôt des patentes, celui des impôts directs qui avec l'impôt sur le revenu offre le plus d'élasticité et le plus de tendance à une constante plus-value, possède néanmoins ces qualités, en temps ordinaire, à un moindre degré que les impôts indirects. D'ailleurs, quoique l'administration classe en France l'impôt des patentes parmi les taxes directes, il y a de fortes raisons pour le rapprocher plutôt des contributions indirectes.

Depuis nos désastres de 1870-71 on a établi en France un impôt sur le revenu des valeurs mobilières autres que les fonds d'État ; c'est là une des fractions d'un impôt général sur le revenu, c'est-à-dire de celui des impôts directs qui suit le plus exactement le développement de la fortune publique. L'expérience des dix dernières années a prouvé que cette taxe sur le revenu des valeurs mobilières donne des plus-values beaucoup moins grandes et moins constantes que l'ensemble des impôts indirects. Ainsi elle a fourni 31,760,000 fr. en 1873, 34,174,000 en 1874, 34,776,000 en 1875, 34,972,000 en 1876, et seulement 34,142,000 en 1877 ; la plus-value assez notable de 1873 à 1874 tient en partie à ce que le domaine de la taxe nouvelle n'était pas encore très nettement délimité en 1873 et à ce qu'une fraction de la matière imposable échappait alors au fisc ; mais de 1874 à 1877 il n'y a eu aucune progression ; relativement même au produit de 1873 la plus-value de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières en 1877 n'est que de 2,382,000 fr., environ 7 1/2 p. 100. Pendant la même période la plus-value des impôts indirects, même en défalquant les taxes ou surtaxes établies en 1874 et en 1875, est beaucoup plus forte : en 1873 les impôts indirects produisirent 1,807 millions de francs, mais nous ne pouvons prendre cette année comme terme de comparaison, parce que trop d'impôts nouveaux ont été créés à la fin de 1873 et de 1874. En 1874, les impôts indirects fournirent 1 milliard 865 millions ; en 1875, ils produisirent 2 milliards 50 millions, mais des impôts nouveaux n'existant pas en 1874 figurent dans ce chiffre pour 33 millions et demi de fr., ce qui réduit à 2 milliards 17 millions le produit des taxes comparables avec celles de 1874 ; en 1876, le rendement des impôts indirects fut de 2 milliards 105 millions, et en 1877, il atteignit 2 milliards 84 millions ; mais en défalquant de ces deux dernières années le produit des impôts nouveaux n'existant pas en 1874, il ne reste plus que 2 milliards 45 millions et 2 milliards 24 millions pour le produit, en 1876 et en 1877, de ceux

des impôts indirects qui existaient déjà en 1874; la plus-value de ces impôts a donc été de 159 millions en 1877 relativement à 1874, soit de 9 p. 100 environ. Ainsi, tandis que le produit de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières restait stationnaire de 1874 à 1877, le rendement de l'ensemble des impôts indirects augmentait notablement (1).

Nous clôrons ici cette étude de l'élasticité des impôts directs et des impôts indirects. Nous croyons avoir démontré que les derniers l'emportent à ce point de vue sur les premiers; et ce n'est pas là un médiocre avantage. Nos grands États modernes ont, pour la plupart, besoin de ressources sans cesse croissantes; il n'est pas indifférent que ces ressources viennent, pour ainsi dire, d'elles-mêmes au devant du fisc, par le développement spontané du produit d'impôts dont le taux n'a pas été élevé ou même a été abaissé. Quelques économistes rigoureux diront peut-être que cette élasticité et cette tendance à la plus-value est un mal, en ce sens que l'État se sent ainsi encouragé à des dépenses de plus en plus grandes : c'est là un point de vue pessimiste et auquel nous ne pouvons nous placer. La science financière a pour objet de chercher les moyens de fournir des ressources à l'État tout en ménageant autant que possible les forces économiques du pays : si l'État abuse de ces ressources, ce n'est pas notre affaire.

On dira aussi que cette élasticité des impôts indirects est, d'autre part, un mal en ce sens que, dans les temps de crise et de grande calamité, le produit des impôts indirects diminue, celui des impôts directs restant le même; l'État se trouverait précisément privé d'une partie de ses ressources au moment où il en a le plus grand besoin. Il y a bien des réponses à faire à cette objection. En premier lieu, on peut remarquer que les temps de calme sont beaucoup plus étendus et plus fréquents dans les pays civilisés que les temps de crise et d'agitation; que pour les temps de crise il y a une ressource indiquée par la nature des choses, c'est l'emprunt.

(1) La productivité de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières s'est notablement accrue de 1877 à 1881, par suite de différentes circonstances, notamment de l'agiotage financier, des spéculations et des émissions qui grossissaient les bénéfices des maisons de crédit, et aussi par suite de la transformation en sociétés par actions d'une foule d'entreprises individuelles; cet impôt a, par toutes ces raisons, produit 44 millions et demi en 1881, soit 27 ou 28 p. 100 de plus qu'en 1874. Dans la même année 1881 le produit total des impôts indirects, malgré des dégrèvements considérables, s'est élevé à 2,297 millions de francs. Tout compte fait, et malgré la productivité exceptionnelle de l'impôt des valeurs mobilières en 1881, la plus-value de cette taxe depuis 1873 est inférieure à celle des droits d'enregistrement, des droits sur les boissons et ne l'emporte que faiblement sur la plus-value des tabacs. (Note de la 3e édition.)

En outre, on peut contester qu'en temps de crise les impôts indirects fléchissent autant qu'on le prétend. Si le produit en a été évalué selon les règles de la prudence que nous indiquerons plus loin en étudiant le budget, il est rare que les moins-values soient notables. Il résulte des tableaux statistiques sur les charges et les ressources de la guerre de 1870-71, tableaux présentés en 1873, par M. Magne, alors ministre des finances, que la perte sur les impôts fut en 1870 de 122,590,000 fr. et en 1871 de 241,600,000 fr. Or, une notable fraction du territoire était occupée par l'ennemi à la fin de 1870 et au commencement de 1871 ; c'était lui qui en percevait à son profit les impôts. Le chiffre néanmoins de la perte sur les impôts est relativement modique puisqu'elle ne représente que 6 ou 7 p. 100 en 1870 et 14 ou 15 p. 100 en 1871 du montant normal des impôts avant la guerre. Dès 1872 le produit des anciens impôts indirects en France était revenu à peu près au niveau du rendement de 1869, ayant atteint 1,251 millions en 1872 contre 1,328 en 1869, mais en 1869 on possédait l'Alsace et la Lorraine en plus : il faut dire en outre que le produit des anciens impôts indirects en 1872 avait dû être notablement diminué par l'établissement de nouveaux impôts indirects ayant rapporté dans la même année 378 millions de francs. En 1873 les impôts indirects anciens donnaient une plus-value considérable relativement à 1869, atteignant, en 1873, le chiffre de 1,339 millions contre 1,328 en 1869, alors que la France possédait l'Alsace et la Lorraine : cependant l'année 1873 avait eu, en outre, à supporter 468 millions de nouveaux impôts indirects. Ainsi, même dans les temps de crise et de calamité nationale les mécomptes des impôts indirects ne sont pas excessifs et ne bouleversent pas le budget, si celui-ci a été dressé avec prudence et avec des évaluations modérées, ne dépassant pas la moyenne du rendement de cette catégorie d'impôts pendant les cinq dernières années. L'Espagne nous fournirait un autre exemple à l'appui de ces observations : la *Gazette officielle* de Madrid a publié en septembre 1875 le tableau du rendement des impôts dans l'exercice commençant le 1er juillet 1874 et finissant le 30 juin 1875, troublé par la guerre carliste. Les journaux anglais, *The Economist* entre autres, ont rapproché de ces résultats les évaluations du dernier budget normal, dressé antérieurement à la guerre civile sous le règne d'Amédée pour l'année 1872-73. Il est remarquable que les contributions directes soient seules en diminution dans l'exercice 1874-75, relativement aux prévisions du dernier budget normal ; elles ont fourni 152 millions de fr. en 1874-75, contre 195 millions prévus dans les évaluations du budget normal de 1872-73. Les impôts indirects, au contraire, malgré l'état agité du pays, l'occupation de plusieurs provinces par l'in-

surrection et les facilités très grandes dont a joui la contrebande, ont atteint en 1874-75 les résultats prévus dans le budget normal de 1872-73. Si le timbre et les services exploités par l'État, le tabac et les monopoles ont offert une diminution de 25 millions de francs environ (133 millions de francs en 1874-75 contre 158 millions prévus au budget de 1872-73), par compensation les contributions indirectes proprement dites ou droits de consommation ont présenté une plus-value d'égale somme (111 millions de francs en 1874-55 contre 86 millions prévus au budget de 1872-73). C'est là une preuve que, même en cas de guerre, la perte subie par l'État du chef des contributions indirectes n'est pas, en général, excessive, la population ayant pris des habitudes de consommation et d'activité dans les transactions qu'elle ne suspend pas immédiatement : les contributions directes rentrent, au contraire, avec plus de difficulté dans les mêmes circonstances (1).

Nous ne nions pas, d'ailleurs, que lorsque les contributions indi-

(1) Dans un discours prononcé le 23 avril 1877, sir Stafford Northcote, chancelier de l'Échiquier, a présenté les considérations suivantes sur la manière dont les différents éléments du revenu public se trouvent influencés par les temps de prospérité commerciale ou de crise :

« On a reconnu, a-t-il dit, que les impôts pouvaient être classés de la manière « suivante, en commençant par les plus impressionnables :

« D'abord les taxes commerciales (*mercantile-taxes*), qui ont présenté successive- « ment, du moins pour les lettres de change, une plus-value de 31 p. 100, en 1863-65, « et une moins-value de 15 p. 100, en 1875-77.

« En second lieu, les taxes portant sur les objets de consommation qui sont sur- « tout à l'usage des classes élevées : le contre-coup des circonstances extérieures « paraît s'y faire sentir moins vite mais plus énergiquement que pour les impôts « payés par les masses. On a vu ces taxes monter de 21 p. 100 en 1865-67 et tomber « de 10 p. 100 en 1857-59, après les paniques commerciales de 1856-57. Elles ont, « dans ces derniers temps, montré la même lenteur à se ressentir de l'état des af- « faires. Jusqu'en 1875, elles continuaient à progresser, et ce n'est que l'année « dernière (1876) qu'il y a eu baisse.

« Troisièmement, les taxes sur les objets de consommation à l'usage des masses. « Celles-ci éprouvent de moindres oscillations, mais subissent d'une manière plus « immédiate l'influence des temps.

« Viennent ensuite les impôts directs, qui présentent des fluctuations encore plus « réduites. L'*Income-taxe* et le *droit sur les maisons* ont toujours été en augmentant.

« Le produit du timbre est moins régulier. Les droits de testament et de succession « (*legacy and probate duties*) ont fléchi deux fois, après la crise de 1868 et l'année « dernière.

« La poste va toujours en progressant, sans loi apparente et sans rapport saisissable « avec l'état du commerce.

« Somme toute, *l'observation montre que, même dans les temps de crise, les re-* « *cettes se maintiennent, dans leur ensemble, avec une étonnante fermeté.*

De ces observations de sir Stafford Northcote, la dernière est absolument la plus exacte. Dans un pays comme la France surtout, qui ne dépend pas uniquement de la grande industrie et où l'ensemble de la population est à la fois aisée, économe et aimant à bien vivre, les recettes indirectes ne sont que légèrement affectées par des crises commerciales ou politiques; elles peuvent alors éprouver une certaine moins-value, mais cette moins-value est infiniment moindre que ne le pensaient jadis beaucoup d'économistes et de financiers.

rectes fournissent, comme en France, les quatre cinquièmes des ressources de l'État, il n'y ait là un élément aléatoire et variable qui doit engager les financiers à beaucoup de rigueur et de prudence dans leurs comptes de prévision. Compter chaque année sur une plus-value, ou même sur le revenu de la dernière année écoulée, ce serait s'exposer de temps en temps à des déceptions, parce qu'une mauvaise récolte ou bien une crise industrielle et financière peut occasionnellement réduire de 2 ou 3 p. 100, quelquefois même, par extraordinaire, de 5 ou 6 p. 100, le rendement des impôts indirects. Mais cet inconvénient est léger et facilement évité par les financiers prévoyants, qui calculent le rendement probable des impôts indirects d'après le produit moyen des cinq dernières années normales, et qui doivent toujours ménager dans le budget un excédent notable des recettes sur les dépenses pour l'amortissement de la dette (1).

D'après le *Compte général de l'administration des finances* pour 1869 (page 520), sur les 29 années de la période 1840 à 1868 il y en a eu 25 où les impôts indirects ont offert des plus-values relativement aux prévisions budgétaires, et quatre seulement où ils ont présenté des mécomptes. Ces quatre années sont celles de 1849, 1850, 1860 et 1864. Le plus fort de ces mécomptes ne s'éleva qu'à 34 millions de francs. Encore doit-on dire que la moins-value de 1864 fut due à quelques diminutions d'impôts effectuées pendant l'exercice.

Il n'y a pas de doute que les chances de perte, de même que celles de gain, ne soient moindres d'une année à l'autre pour les impôts directs que pour les indirects. Est-ce un avantage? Il est, tout au moins, compensé par un inconvénient égal. En tout cas, il ne faut pas juger, d'après la facilité de recouvrement des impôts directs actuels qui sont très modérés, que des taxes directes absorbant une notable portion du revenu rentreraient avec la même aisance et la même

(1) Nous avons maintenu le texte des précédentes éditions de cet ouvrage; mais l'expérience des dernières années prouve que chez une nation riche, il est rare que le produit de l'ensemble des impôts indirects fléchisse d'une année à l'autre. Depuis 1875 jusqu'à 1882 inclusivement, on n'a vu qu'une année où les impôts indirects ont moins produit que l'année précédente, c'est l'année 1877 où ils ont donné 2,084 millions au lieu de 2 milliards 105; encore l'année 1876 avec laquelle s'établit la comparaison était-elle bissextile et comportait sur le sel une surtaxe abolie en 1877. En Angleterre, pays où l'on épargne moins, où la grande industrie est plus développée, les impôts de toute nature ont plus de sensibilité, et il est arrivé plusieurs fois dans les dernières années que le produit des impôts indirects reculât, notamment dans des proportions considérables en 1879-80. Néanmoins, si l'on escompte les plus-values de recettes dans un budget de prévision, il est au moins prudent d'affecter une dotation de quelque importance à l'amortissement pour que si les plus-values ne se réalisent pas on ne se trouve pas en déficit réel. L'année 1883, dans laquelle nous entrons, donne, au point de vue de l'équilibre réel, les plus grandes inquiétudes aux hommes sérieux, les évaluations d'impôts étant fort exposées à n'être pas atteintes. (Note de la 3e édition.)

économie. Si les impôts directs sont les plus faciles à percevoir quand ils sont modiques, ce sont les plus difficiles quand ils sont lourds.

Si, au lieu de demander environ 7 à 800 millions de francs aux contributions directes, pour les dépenses de l'État, des départements et des communes, on réclamait d'elles 3 milliards environ, il est bien évident que la perception deviendrait à peu près impossible. Nous allons prendre un exemple qui est probant, quoiqu'il soit tiré des finances industrielles et non pas des finances de l'État. On sait que le Crédit foncier de France fait principalement des prêts sur les immeubles urbains jusqu'à concurrence de la moitié de la valeur des maisons au maximum. Comme il ne prête guère que sur des maisons à loyer, il en résulte que l'annuité due pour ses prêts ne représente pas en général plus du tiers du revenu net de l'immeuble. Il est très fréquent que les propriétaires de maisons ainsi hypothéquées au Crédit Foncier aient d'autres biens personnels, capitaux ou immeubles : beaucoup, en outre, exercent des professions qui leur sont une source de profits accessoires. On peut donc considérer que dans la plupart des cas l'annuité due par les emprunteurs au Crédit Foncier ne représente guère plus du quart de leur revenu total, quelquefois moins. Eh bien ! dans les moments de crise, comme celle qui a accompagné et suivi la guerre franco-allemande, le Crédit Foncier ne peut parvenir à se faire payer régulièrement : des arrérages énormes lui restent dus. Il faut plusieurs années pour que cet arriéré disparaisse peu à peu. Quant à exécuter ces débiteurs en retard, c'est-à-dire quant à vendre en justice leurs immeubles, ce serait chose aussi malaisée qu'inhumaine et probablement inefficace. On provoquerait ainsi une dépréciation considérable des immeubles. Les chiffres suivants donneront la mesure de la difficulté que l'on éprouve, en temps de crise, à faire rentrer directement des sommes considérables représentant une fraction notable, le quart ou le tiers du revenu des débiteurs. Au 15 août 1871, l'arriéré des annuités dues au Crédit Foncier par les emprunteurs était de 32 millions de francs, représentant plus d'un semestre de l'annuité du total des prêts hypothécaires : il a fallu plusieurs années pour faire rentrer cet arriéré : au 31 décembre 1872, il dépassait encore 17 millions : au 31 décembre 1873, il était de 13 millions, il a été en diminuant depuis lors.

Cet intérêt et cet amortissement dus par les propriétaires au Crédit Foncier peuvent se comparer à un impôt direct très élevé et établi dans les meilleures conditions, puisqu'il n'y a pas de possibilité de fraude pour l'assiette, et puisque les intérêts et l'amortissement dus représentent une dette incontestable et le prix d'un service dont le propriétaire a spécialement profité. On peut juger, par cet exemple,

des embarras où se trouverait l'État, dans certains moments de crise, s'il n'avait d'autre ressource que les impôts directs et que ceux-ci fussent très élevés comparativement aux revenus individuels, ce qui serait nécessaire pour un État ayant de grands besoins. La consommation, au contraire, des denrées utiles à la vie, dont l'habitude a fait une nécessité, comme les boissons, le sel, le sucre, le tabac, etc., ne se restreint jamais brusquement et dans de grandes proportions, quoiqu'elle puisse légèrement diminuer. Les transactions aussi, telles que les ventes, les échanges, les contrats de diverse nature, les successions, etc., ne sont jamais non plus complètement suspendues. Si des impôts directs modérés, ne prélevant pas plus de 10 p. 100 du revenu des contribuables aisés, rentrent avec une fixité plus grande, même en temps de crise, que les impôts indirects; d'un autre côté, des impôts directs très élevés, qui prélèveraient le cinquième ou le quart des revenus, seraient sujets à beaucoup plus de retards ou d'insuffisances de perception que des taxes indirectes même considérables.

Si le raisonnement et l'analogie ne suffisaient pas pour nous convaincre de cette vérité, des exemples historiques pourraient la confirmer. La Révolution française voulut établir un système fiscal qui fût fondé principalement, si ce n'est exclusivement, sur les impôts directs. Ce système pouvait passer pour un modèle : nous le regardons encore comme la plus ingénieuse, nous ne disons pas la plus heureuse tentative de ce genre qui ait été faite dans un grand pays. On avait combiné très habilement les taxes directes : l'impôt foncier qui devait être du cinquième du revenu de la terre; l'impôt mobilier organisé de façon qu'il fût un véritable impôt sur le revenu ; l'impôt des patentes; on y avait joint l'enregistrement et même les douanes; mais les contributions indirectes proprement dites, que l'on appelait jadis les *aides* et les *gabelles*, c'est-à-dire les droits sur les vins et les spiritueux, sur le tabac, sur le sel, etc., tout cela avait été aboli. A un point de vue, les circonstances favorisaient cette tentative: le budget n'était que de 550 à 600 millions et aurait pu être suffisamment alimenté par les divers impôts que la Révolution avait conservés. On avait supprimé les dîmes et tous les autres droits seigneuriaux, de sorte que l'impôt foncier, quoique fort élevé en lui-même, n'atteignait pas, dans la plupart des cas, l'ensemble des charges qui pesaient auparavant sur la terre.

Cependant, tous ces impôts directs ne rentraient pas : les arrérages étaient énormes; quoique le paysan eût fort profité de la Révolution, il n'acquittait pas ses taxes, et l'État n'y pouvait rien. L'instabilité politique, le trouble jeté par les assignats et le maximum, les guerres aussi, étaient en partie cause de ce retard, de cette résis-

tance ou de cette impossibilité absolue que rencontrait le fisc dans la perception des taxes directes. Néanmoins, l'élévation de ces impôts mêmes était la cause principale de ces déficits constants. Si quelques-unes des taxes indirectes avaient été maintenues et que les impôts directs eussent été allégés d'autant, les embarras pécuniaires de la Révolution française auraient été beaucoup moindres. Aussi, quand on voulut remettre de l'ordre dans les finances, à partir du Consulat, sous Gaudin et sous Mollien, on ne trouva qu'un moyen : réduire successivement les taxes directes, afin de les faire rentrer avec plus de ponctualité, et, d'un autre côté, rétablir les contributions indirectes intérieures, c'est-à-dire ce que l'on a appelé les droits réunis. les impôts sur les boissons, le sel, le tabac: l'expérience fut immédiatement heureuse. On dira que ces taxes étaient vexatoires et que leur rétablissement fut un malheur. Mais c'était le seul moyen de remettre l'ordre dans les finances : or, l'ordre et l'équilibre dans les finances de l'État ont une telle influence sur la stabilité politique et l'essor économique d'un pays, qu'il n'est pas de sacrifice qu'on ne doive faire pour obtenir ce grand résultat.

Nous ne voulons pas conclure de ce qui précède que la tentative financière de la Révolution française n'eût pu réussir dans d'autres circonstances et avec quelques mesures de transition. Certes, si le pays avait été très calme, très bien administré, si le gouvernement, en plus des impôts directs, des droits d'enregistrement et des droits de douane, eût maintenu, ne fût-ce qu'à titre temporaire, quelques-uns des impôts indirects les moins vexatoires, celui sur le tabac par exemple, on eût pu mettre avec ces ressources le budget en équilibre : peu à peu, par le développement de la prospérité publique, la nation s'étant habituée à payer des impôts directs élevés, il n'eût même pas été impossible de supprimer l'impôt sur le tabac et les droits de douane qui auraient servi de taxes auxiliaires pour ménager le passage d'un système à l'autre. Il ne faut pas se dissimuler, néanmoins, que le taux de certains impôts directs était trop élevé pour ne pas amener de mécompte. L'impôt foncier devait être établi de manière qu'il prélevât en bloc et en principal le cinquième du revenu des propriétaires terriens, cet impôt étant de 240 millions et le revenu de l'ensemble du sol étant estimé à 1,200 millions ; mais, en outre, les besoins des localités devaient être satisfaits par une surtaxe de cinq sous additionnels par livre, ce qui portait le total de l'impôt à 300 millions, ou au quart du revenu présumé des propriétaires. Or, comme de tels impôts ne peuvent jamais être répartis avec une équité mathématique, qu'il y a toujours une part irréductible d'erreurs, il en résultait que certaines terres avaient sans doute à payer la moitié ou le tiers de leur

revenu, quelquefois même davantage. On conçoit que, dans de telles conditions, la résistance du contribuable soit presque invincible. Pour que le système financier de la Révolution pût réussir, des dégrèvements de l'impôt foncier étaient donc absolument nécessaires. C'est précisément pour cette raison qu'il eût fallu avoir, au moins à titre temporaire, quelque taxe de remplacement, comme celle sur le tabac. Mais une condition plus difficile à remplir eût été encore indispensable, c'est que la France se contentât d'être un État modeste, simple et économe, comme la Suisse actuelle.

Un autre exemple historique, celui de l'Angleterre, démontre combien l'impôt direct est moins capable, dans les moments de grande nécessité nationale, de fournir d'abondantes ressources au Trésor que les impôts indirects. On verra, dans la suite de cet ouvrage, combien les guerres de l'Angleterre contre la France à la fin du dernier siècle et au commencement de celui-ci coûtèrent de capitaux à la première de ces contrées. Elle ne dépensa pas moins de 20 milliards à soutenir cette lutte. Elle recourut aux impôts indirects les plus variés et les plus excessifs; elle en mit sur tout, non seulement sur le sel, les spiritueux, les boissons, le tabac, mais sur le papier, l'amidon, le verre, le savon, les briques, les chandelles, le cuir, etc. Tous ces droits eurent des effets fâcheux pour l'industrie, c'est incontestable ; mais enfin ils rentrèrent, ils fournirent au Trésor des ressources énormes. On établit à la même époque un impôt fort rigoureux sur le revenu : il fut assez productif, mais infiniment moins que les droits d'excise ou de douane. Cet impôt sur le revenu, créé en 1798, était cependant de 10 p. 100 sur tous les revenus au-dessus de 200 liv. sterl. ou de 5,000 fr. ; pour les revenus entre 60 liv. sterl. (1,500 fr.) et 200 liv. (5,000 fr.), il variait suivant divers échelons, étant de 1/120 ou 3/4 p. 100 sur les revenus de 60 à 65 liv., s'élevant de 5 livres en 5 livres de manière à atteindre 10 p. 100 sur les revenus de 200 liv. Le taux de cet impôt était par conséquent fort élevé ; le plus fort chiffre qu'il produisit pendant une année est celui de 1800 (1) : l'ensemble des droits constatés du chef de l'impôt sur le revenu, pendant cet exercice, monta à 6,244,438 liv. sterl., ou 156 millions de fr. en chiffres ronds ; nous parlons ici de *droits constatés* et non de *perceptions réalisées*, car supprimé en 1802 après quatre ans et demi de durée, ce premier impôt sur le revenu laissa un arriéré de 36 millions 400,000 fr., ou de près du quart du produit annuel. Or, dans l'année 1801 les droits d'excise, de timbre et de douanes, c'est-à-dire l'ensemble des contributions indirectes, moins les postes que nous laissons de côté comme un

(1) Voir *Report of the Commissionners of Inland Revenue for the years* 1856 *to* 1869, *with retrospective history*, t. II, p. 184.

service essentiel, avaient produit 25,930,000 liv. sterl. ou 648 millions de fr. en chiffres ronds (1), quatre fois et quart autant que les droits constatés et non entièrement recouvrés du chef de l'impôt sur le revenu. Si donc on avait voulu remplacer ces droits d'excise, de douane et de timbre par un impôt sur le revenu, il eût fallu plus que quintupler ce dernier, le porter à 52 p. 100 environ pour les revenus au-dessus de 200 liv. sterl., ou 5,000 fr., et à des taux variant entre 4 1/2 p. 100 et 52 p. 100 pour les revenus entre 60 liv. sterl. (1,500 fr.) et 200 liv. (5,000 fr.). On dira peut-être que, vu la suppression de tous les impôts indirects, on aurait pu étendre l'*Income-tax* à tous les revenus sans exception et avoir un taux uniforme pour tous : cela est vrai, mais ce taux aurait toujours dû être de 20 à 25 p. 100, et, comme il ne rentrait qu'incomplètement au taux de 10 p. 100, il est probable qu'il fût rentré beaucoup plus mal au taux de 20 ou 25 p. 100, malgré le soulagement que les contribuables eussent éprouvé de la suppression des contributions indirectes, des douanes et du timbre.

L'expérience fut répétée dans la seconde guerre contre la France, de 1802 à 1815. L'impôt sur le revenu, aboli en 1802, fut rétabli en 1803, sur des bases analogues ; il se trouva même plus rigoureux que jamais à partir de 1806. Tous les revenus fonciers ou mobiliers au-dessus de 50 liv. sterl. (1,250 fr.) furent assujettis, à partir de cette dernière année, à un prélèvement de 10 p. 100 en plus de la taxe foncière, des taxes locales, de divers impôts somptuaires et des taxes sur les maisons : c'était donc considérable. Les revenus professionnels (*derived from trades and professions*) jouissaient de certaines réductions de droits entre 50 et 150 liv. sterl. (de 1,250 à 3,750 fr.). Cet *Income-tax* est un des plus lourds, c'est même probablement le plus lourd qui ait jamais été établi, car la taxe italienne sur la richesse mobilière, dont le taux est de 13.20 p. 100, n'est pas un impôt aussi complet, puisque le revenu foncier lui échappe. L'*Income-tax*, sous cette forme si dure, fut très productif, quoiqu'il rentrât malaisément et qu'il y eût chaque année un arriéré considérable L'exercice où le total des droits constatés au profit du Trésor, du chef de l'*Income-tax*, fut le plus élevé, est l'exercice 1813 : les droits constatés atteignirent dans cette année le chiffre de 15,795,691 liv. sterl., 395 millions de fr. environ (2). Mais il s'en fallait notablement

(1) Voir le document parlementaire intitulé : *Public Income and Expenditure* : account of the net public income and expenditure of Great-Britain in each financial year from 1868, t. II, p. 8.

(2) Le chiffre que nous avons donné pour les droits constatés à l'*Income-tax* est tiré du document officiel cité plus haut : *Report of the Commissionners of Inland*

que le produit de cet impôt sur le revenu atteignît celui des droits de douane, d'excise (contributions indirectes intérieures) et de timbre : ces trois catégories d'impôts, c'est-à-dire l'ensemble des impôts indirects, moins les droits de poste, produisirent dans la même année 48,148,000 liv. sterl., ou 1,204 millions de fr. en chiffres ronds, c'est-à-dire plus de trois fois autant que les droits constatés à l'*Income-tax*. Si donc on avait voulu remplacer ces impôts indirects par l'*Income-tax*, il eût fallu quadrupler le montant de celui-ci et l'élever à 40 p. 100 environ, ou le porter du moins à 20 ou 25 p. 100 en supprimant toutes les exemptions et les réductions, car on sait que les exemptions ou les réductions accordées par ce second *Income-tax* étaient très faibles, les seuls revenus au-dessous de 50 liv. sterl. (1,250 fr.) étant complètement exemptés, et les revenus professionnels de 50 liv. à 150 liv. sterl. (1,250 à 3,750 fr.) jouissant seuls d'une modération de droits. Or, si l'*Income-tax* avait été porté à 20 ou 25 p. 100 de tous les revenus, en plus des sommes perçues pour les impôts somptuaires, impôts sur les maisons, etc., appelés *assessed taxes*, en plus aussi des taxes locales, il est évident que cet impôt qui rentrait déjà très mal, n'eût pu être perçu qu'en partie.

L'écart est encore plus considérable, si nous comparons le produit de l'*Income-tax* en 1815 à celui des douanes, de l'excise et du timbre pendant la même année. Les droits *constatés* à l'*Income-tax* furent de 15,642,338 liv. sterl., 391 millions de francs en chiffres ronds. Le produit des droits de douane, d'excise et de timbre, c'est-à-dire de toutes les contributions indirectes, moins la poste, monta dans la même année à 50,463,000 liv. sterl., soit 1,262 millions de francs (1), trois fois et un quart autant que les droits constatés à l'*Income-tax*. C'est là une nouvelle preuve que ce dernier eût dû être quadruplé pour que l'ensemble des droits constatés du chef de cet impôt pût compenser la suppression des droits de douane, d'excise et de timbre. Nous parlons de droits constatés, car les droits recouvrés eussent été infiniment moindres.

Revenue, t. II, p. 184. Les chiffres du produit de l'excise, des douanes et du timbre sont extraits de l'autre document officiel également cité plus haut : *Public Income and Expenditure, account of the net public income*, etc , t. II, p. 32. Il est remarquable que, dans ce dernier document, le produit de l'*Income-tax*, en 1812, ne figure que pour le chiffre de 14,278,587 liv. soit 1,[illegible]2?,104 liv., st. de moins que le chiffre que nous avons reproduit, c'est que, dans ce dernier document, il doit s'agir de droits recouvrés, et dans l'autre, de droits constatés.

(1) Nous faisons ici la même remarque qu'à la page précédente : dans le document intitulé *Public Income and Expenditure*, etc., le produit de l'*Income-tax*, en 1815, est inférieur à l'indication de l'autre document (*Report of the Commissioners*, etc.) sans doute parce qu'il s'agit, dans l'un, de droits recouvrés, et, dans l'autre, de droits constatés.

Cet *Income-tax* fut aboli en 1816 ; il laissa un arriéré considérable : suivant M. de Parieu (1), cet arriéré n'aurait pas été moindre de 400 millions de francs, et la liquidation en aurait duré jnsqu'en 1831, c'est-à-dire pendant seize ans. Nous n'avons pas trouvé dans les documents anglais que nous avons consultés de détails sur ces deux points. On y voit seulement que l'arriéré a dû être très important et que le recouvrement en a été long, car dans l'analyse succincte des budgets anglais (*Public Income and Expenditure*), une rubrique spéciale pour l'arriéré de l'*Income-tax* figure jusqu'à l'année 1821 inclusivement, c'est-à-dire cinq ans après la disparition de cet impôt. En l'année 1817, le produit de l'arriéré de l'*Income-tax* est de 2,311,530 liv. sterl., soit environ 58 millions de francs : cependant l'impôt avait été aboli au commencement de l'année précédente. En l'année 1818, les payements sur l'arriéré de *l'Income-tax* sont encore de 580,771 liv. sterl., c'est-à-dire plus de 14 millions et demi de francs ; en l'année 1819, les recouvrements sur l'arriéré de cet impôt, supprimé près de quatre ans auparavant, sont de 171,180 liv. sterl. ou 4 millions 280,000 francs. Dans les deux années suivantes, cet arriéré figure aussi sous une rubrique spéciale ; c'est assez dire combien cet impôt rentrait mal. Qu'eût-ce été, si, au lieu du taux de 10 p. 100, on avait voulu adopter celui de 20 ou 25 p. 100, et supprimer les exemptions pour les revenus au-dessous de 50 liv. sterl. ?

Nous croyons avoir surabondamment prouvé que l'impôt direct en temps de crise ne peut jamais atteindre ni remplacer le produit des impôts indirects, du moins dans un pays qui est riche et qui a de grands besoins. Qu'on élève l'impôt direct au delà d'une limite très modérée, on suscite une résistance invincible ; l'impôt ne rentre pas, l'arriéré est cousidérable et quasi irrécouvrable. Aux exemples donnés ci-dessus on pourrait ajouter celui de l'impôt italien sur la richesse mobilière.

Les considérations qui précèdent ne doivent nullement mener à la conclusion que les impôts directs ne puissent ou ne doivent pas être augmentés dans les temps de nécessité nationale. Tout autre est notre pensée. Quand ces impôts sont modérés, on peut aisément en élever le taux dans une certaine proportion : ils fournissent alors des ressources immédiates ; on n'a point à imaginer un nouveau personnel pour la perception, ni même à l'augmenter ; on n'a point, non plus, à craindre l'effet des approvisionnements ou des acquittements anticipés qui diminuent la productivité des nouvelles taxes indirectes pendant les premiers temps de leur établissement.

(1) Voir E. de Parieu, *Traité des impôts*, t. I, p. 428.

L'Angleterre, pendant la guerre de Crimée, a suivi, sous ce rapport, une conduite très judicieuse. Les hommes éminents qui la gouvernaient avaient d'abord émis la prétention de suffire aux frais de l'expédition d'Orient avec de simples augmentations d'impôts et sans recourir à l'emprunt ; cette prétention était exagérée. Néanmoins, une forte partie, environ la moitié, des dépenses de cette guerre fut pourvue par des augmentations de taxes. Le législateur fit preuve de grand sens en ne s'adressant pas seulement aux taxes directes, mais aussi aux taxes indirectes. Il demanda à celles-ci 140 ou 150 millions environ d'augmentation par an, et aux premières 240 millions de francs d'accroissement par an (9,364,000 liv. sterl.), L'augmentation des impôts indirects consistait dans l'élévation de droits sur le malt, sur les spiritueux et sur le sucre : les surtaxes sur les deux premiers articles sont évaluées à un produit de 100 millions de francs environ (3,950,000 liv. sterl.) dans le document anglais, précédemment cité, *Report on the Inland Revenue;* le produit de l'augmentation des droits sur le sucre est évalué dans le *Statistical abstract* de 1865 à 1,687,000 liv. ou 43 millions de francs. Quant aux impôts directs ou plutôt à l'impôt sur le revenu, il fut accrû dans une plus forte proportion encore. Le taux qui auparavant était de 5 deniers par livre sterling (2 p. 100) pour les revenus de 100 à 150 liv. sterl. (2,500 à 3,750 fr.) fut porté à 11 den. 1/2 ou 4.7 p. 100; il fut ainsi plus que doublé. Pour les revenus au-dessus de 150 liv. sterl., le taux de *l'Income-tax* fut porté de 7 deniers par liv. (2.9 p. 100) à 1 shel. 4 den. (6. 6 p. 100), ce qui est aussi plus que doublé. Dans ces proportions, l'augmentation était très raisonnable; le taux de l'impôt restait encore notablement au-dessous du taux adopté de 1806 à 1815; il produisit des ressources abondantes. Le rendement s'en éleva pour l'année 1856-57 à 16,915,332 liv. sterl., 423 millions de francs, tandis qu'en 1853-54, avec le tarif antérieur, le rendement de l'*Income-tax* n'était que de 7,215,137 liv. sterl. (180 millions de francs). Le produit avait donc augmenté au moins dans la proportion de l'élévation de la taxe, ce qui indique que le taux n'était pas excessif et que les dissimulations ne furent pas nombreuses.

Dans cette mesure, les aggravations d'impôts furent sages ; une taxe directe qui, dans des moments de grande nécessité nationale, est élevée pour deux ans seulement au taux de 6.60 p. 100 est supportable. Si on l'avait mise à 10 p. 100, ou même si l'on eût voulu la maintenir au taux de 6,50 après la fin de la guerre, au lieu de la réduire immédiatement de plus de moitié, comme on le fit dès le 21 mai 1857, il est probable que les dissimulations et l'arriéré eussent été infiniment plus considérables. Tout au plus, pour racheter plus

tôt la dette contractée durant la guerre de Crimée, les Anglais eussent-ils pu maiutenir pendant sept ou huit années l'*Incomc-tax* à un taux intermédiaire entre le taux antérieur à la guerre et le taux adopté pendant la guerre ; ils eussent pu le conserver, par exemple, à 4 p. 100.

L'Angleterre nous a montré quel usage on pouvait faire, en cas de nécessité, de surtaxes modérées aux impôts directs. La France fit en 1816 un essai beaucoup plus incomplet, en mettant 110 centimes additionnels aux patentes, 50 centimes additionnels aux portes et fenêtres et 10 centimes à l'impôt mobilier, sans augmenter la contribution foncière, en la réduisant, au contraire, peu de temps après.

Le lecteur peut juger maintenant des avantages et des inconvénients des impôts directs : ils sont théoriquement plus justes que les indirects, mais cette équité théorique est assez difficile à faire passer dans la pratique et ne s'accommode que de tarifs très modérés ; à ces conditions ils se perçoivent facilement, sans donner de déboires : mais si on en élève le taux de manière que l'impôt direct prenne une forte proportion du revenu, alors les résistances commencent et sont pour ainsi dire invincibles ; l'arriéré se forme et grossit sans cesse ; les impôts directs se prêtent d'ailleurs très bien à des surtaxes modérées et temporaires. Mais ils ont pour la plupart moins d'élasticité naturelle et spontanée que les impôts indirects, en ce sens qu'ils ne donnent pas annuellement, sans aucun changement de tarifs, des plus-values considérables et proportionnelles au développement de la richesse publique. L'impôt sur le revenu fait toutefois exception ; pour le développement régulier et spontané du rendement sans aucun changement de tarifs, il se rapproche des impôts indirects. Nous aurons complété les principaux traits caractéristiques des impôts directs, en disant qu'ils sont moins propres que les impôts indirects à atteindre le petit contribuable, mais que, néanmoins, quand il s'agit de très faibles contributions relativement à l'importance du revenu, ils peuvent encore s'appliquer aux classes ouvrières (1).

(1) Les impôts directs élevés ont encore un autre défaut que nous n'avions pas signalé dans la première édition de cet ouvrage, c'est qu'ils prêtent singulièrement à l'arbitraire dans la répartition. Dans un pays où les luttes politiques sont violentes et les esprits peu scrupuleux, les impôts directs courent le risque d'être des instruments d'oppression. Nous avons vu depuis la guerre dans différentes communes du Midi les répartiteurs, obéissant à des passions politiques, augmenter singulièrement l'évaluation de la valeur locative des maisons appartenant à leurs adversaires locaux, et diminuer, au contraire, celle des maisons de leurs partisans. Des conseils de préfecture serviles n'osaient redresser ces abus. Si les luttes politiques devaient s'aigrir, ce serait là un argument péremptoire contre les impôts directs élevés. Montesquieu

Les impôts directs ont donc de grands mérites et quelques défauts. Les mérites en sont tels que cette catégorie d'impôts ne doit être bannie d'aucun budget : elle doit, au contraire, en former une pièce essentielle. Mais les défauts en sont assez grands pour qu'il soit impossible d'alimenter un budget très exigeant avec le seul produit de taxes directes. Ces défauts, en effet, qui sont minimes quand le taux des taxes est faible, deviennent énormes quand le taux des taxes s'élève. Si les nations modernes étaient peu besoigneuses, qu'elles n'eussent ni dettes, ni grosses armées permanentes, elles pourraient peut-être se suffire avec les impôts directs, le produit des domaines, des postes et des télégraphes et les droits de succession ou de donation, que nous classons, quant à nous, parmi les impôts directs. Mais les nations modernes ont actuellement trop de besoins, trop de charges léguées par le passé, pour que ces simples ressources leur suffisent.

Une des raisons souvent alléguées en faveur des impôts directs, c'est que le contribuable les sent mieux que les impôts indirects, c'est que cette connaissance plus exacte de ce qu'il paye à l'État ou aux localités le porte à être plus sévère vis-à-vis des pouvoirs publics, à les contrôler davantage et à ne pas leur permettre des dépenses excessives. On a beaucoup exagéré ce mérite des impôts directs. Sous la première révolution presque tous les impôts étaient directs puisque les taxes de consommation avaient été supprimées ; cela ne rendit pas les Français plus raisonnables et n'empêcha pas des aventures lointaines telles que l'expédition d'Égypte ; cela n'enleva pas à nos aïeux la prétention d'affranchir tous les peuples et d'en conquérir une partie. L'impôt de 10 p. 100 sur le revenu établi par Pitt en 1798, supprimé en 1802 à la paix d'Amiens, rétabli au taux de 5 p. 100 en 1803, relevé à 10 p. 100 en 1806, s'appliquant à tous les revenus sauf un très petit nombre d'exceptions et de demi-exemptions, cet impôt de guerre par excellence, si excessivement rigoureux, ne rendit pas les Anglais plus pacifiques. Et cependant, l'aversion qu'excitait cet impôt fut cause que, lorsqu'il fut aboli en 1816, le Parlement fit anéantir tous les documents qui étaient de nature à en faciliter le rétablissement. Pendant la guerre de Crimée, quoique la moitié environ des frais de la guerre fussent demandés à l'impôt et la plus grande partie de cette moitié au doublement de l'*Income-tax*, on ne vit pas l'ardeur belliqueuse des Anglais faiblir avant le triomphe complet de leurs armes alliées aux nôtres. Les impôts directs n'ont donc pas tout l'effet moral qu'on leur suppose. A l'heure actuelle, les pays où les

disait que les impôts sur les choses, c'est-à-dire sur les consommations, sont plus favorables à la liberté des personnes ; il n'avait pas complètement tort. (Note de la 3e édition.)

impôts directs sont le plus élevés, l'Italie, par exemple, avec sa taxe de 13,20 p. 100 sur la richesse mobilière, l'Autriche avec sa retenue de 16 p. 100 sur la rente, sont encore ceux qui se laissent entraîner aux dépenses relativement les plus exagérées, soit pour des armements, soit pour les travaux publics. Les économistes sont trop prompts à perdre de vue cette vérité essentielle que le principal mobile des actions, si ce n'est des hommes individuellement, du moins des peuples, ce n'est pas l'intérêt bien ou mal entendu, c'est la passion ou le sentiment. Qu'on lise dans la belle préface de Macaulay à l'histoire d'Angleterre depuis Jacques II, avec quelle ardeur les Anglais supportèrent sous la Révolution de 1640 des taxes inouïes dont la seule pensée les eût effrayés auparavant. L'abus que l'on a souvent fait en France des centimes additionnels départementaux ou communaux est encore une preuve que, dans notre état de civilisation, les impôts directs ne sont pas un frein moral aussi puissant que beaucoup de personnes aiment à le dire.

Il est une réflexion, d'ailleurs, qu'il ne faut pas perdre de vue, c'est que la science des finances n'a pas pour objet de limiter les ressources de l'État : elle a, au contraire, pour fonction de fournir des moyens d'action à l'État. C'est à la politique qu'il convient de fixer des bornes à l'action du gouvernement. On cite le mot d'un écrivain anglais, Sir Cornewall Lewis, qui a dit que : « l'art d'un chancelier de l'Echiquier consiste à lever le maximum d'argent en occasionnant le minimum de mécontentement ». Cette définition est incomplète ; l'auteur aurait dû ajouter « en troublant le moins possible la production et en diminuant le moins possible l'épargne annuelle du pays » ; mais, telle qu'elle est, la définition de cet écrivain anglais n'est qu'incomplète, elle n'est pas absolument fausse. D'autre part, l'un des objets de la science des finances, c'est de faire connaître autant que possible à chacun le chiffre des recettes et des dépenses publiques, les frais de perception des impôts, la part moyenne de chaque citoyen et la part probable de chaque individu déterminé dans les dépenses nationales ou locales. Mais l'existence d'impôts indirects n'est pas un obstacle insurmontable à ce que ces conditions soient remplies.

On n'aurait qu'une vue partielle du sujet si, après avoir examiné les qualités et les défauts des impôts directs, on ne faisait la même étude pour les impôts indirects. Ceux-ci ont aussi des avantages et des inconvénients : des inconvénients qui sont assez grands pour que l'on supprime à peu près totalement cette catégorie d'impôts dans les rares pays où les dépenses publiques soit nationales, soit locales, sont excessivement minimes et ne réclament par exemple

qu'un prélèvement de 3 ou 4 p. 100 sur l'ensemble des revenus des citoyens; des avantages, d'un autre côté, qui sont assez évidents et assez constants pour qu'un État ayant de grands besoins ne puisse se passer du précieux secours de ces taxes.

Le premier inconvénient, ou, si l'on nous permet ce mot, la première infirmité des impôts indirects, c'est que ni chacun isolément, ni même tous pris ensemble, ils ne peuvent être strictement proportionnels aux facultés des contribuables. Les impôts indirects se divisent en deux grandes catégories : les impôts sur les actes et les impôts sur les consommations, Les premiers pourraient à la rigueur, au moins en théorie, être proportionnels, si ce n'est aux facultés des contribuables, du moins aux services que leur rend l'État. Mais en pratique, dans la plupart des cas, il faut désespérer d'atteindre cette proportionnalité, ou même renoncer à la poursuivre. Les droits sur les successions, sur les donations, peuvent être strictement proportionnels, mais nous avons dit qu'à notre sens ces droits constituent de véritables impôts directs, classés à tort par l'administration parmi les indirects. Quant aux droits de timbre, on peut dire que la fortune ou le revenu d'un individu n'ont qu'un rapport très éloigné et très peu constant avec la quantité d'écrits sur papier timbré qu'il est amené à faire dans une année.

Occupons-nous spécialement des impôts sur les consommations : ceux-ci se subdivisent en deux classes : les impôts sur les objets de luxe, les impôts sur les objets complètement nécessaires. L'expérience prouve que les droits ne sont vraiment productifs et faciles à percevoir que sur ces derniers. Les objets de luxe sont d'une dissimulation trop aisée, d'une constatation trop vexatoire, enfin aussi d'une consommation trop restreinte pour qu'ils puissent fournir des recettes abondantes au fisc. On range souvent à tort parmi les taxes indirectes dites somptuaires certains impôts directs qui ont pour nous les caractères essentiels des impôts directs, par exemple les taxes sur les domestiques, ou plutôt sur les maîtres à raison du nombre de leurs domestiques, sur les chevaux et les voitures. Ces taxes sont en réalité directes, d'abord parce que le nombre de domestiques, de chevaux et de voitures est une présomption qui indique d'une manière plus ou moins exacte le revenu des citoyens, présomption tout à fait analogue à celle du loyer d'habitation, ensuite et surtout parce que c'est le contribuable sur lequel la taxe pèse en définitive qui la paye sans intermédiaire au Trésor; ce n'est pas le domestique, ce n'est pas le cocher qui paye la taxe, c'est le maître lui-même et c'est bien lui aussi qui la supporte. L'administration française classe avec raison l'impôt sur les chevaux et les voitures de

maître parmi les taxes assimilées aux contributions directes (1). L'administration anglaise fait de même pour l'impôt sur les chevaux, l'impôt sur les voitures, l'impôt sur les domestiques. Elle les inscrit parmi les *assessed taxes*. Ces sortes d'impôts directs accessoires peuvent atteindre un certain degré de productivité, mais jamais il ne leur est aisé d'arriver haut. En France, la taxe sur les chevaux et sur les voitures avec un tarif assez élevé produit de 10 à 11 millions de francs. En Angleterre, les droits sur les voitures ont produit en 1868-69 environ 10 millions de francs (389,912 livres sterl.), ceux sur les chevaux (2) près de 11 millions de francs (435,574 livres), ceux sur les domestiques mâles près de 6 millions (238,539 livres). On doit ajouter la taxe sur les armoiries qui a rapporté plus de 1,700,000 fr. (70,063 liv. sterl.), celle sur la poudre à cheveux qui n'a donné que 25,000 francs (975 livres sterl.) (3). En 1880, plusieurs de ces impôts avaient été supprimés dans la Grande-Bretagne, notamment celui sur les chevaux; la taxe sur les voitures rapportait dans cette dernière année 14 millions de fr. (554,639 livres st.); celle sur les armoiries 2 millions de fr., et l'impôt sur les domestiques, 3 millions et demi de fr. seulement (140,271 liv. ster.). On voit quelle est la faible importance de ces sortes de taxes somptuaires qui, d'ailleurs, sont plutôt directes qu'indirectes (4).

Si l'on se borne à considérer les impôts de consommation proprement dits, on se trouve confirmé dans cette opinion que les taxes sur les objets de luxe sont d'un médiocre revenu. L'impôt sur les truffes, par exemple, qui est fort élevé, ne produit que fort peu de chose à l'octroi de Paris; la taxe sur les vins en bouteille, qui sont généralement de qualité supérieure, est d'un médiocre rendement; les cigares rapportent infiniment moins à la régie que le tabac le plus ordinaire. Ce qui est productif, ce sont les taxes sur les objets communs et d'un usage habituel, comme les taxes sur les boissons, sur les denrées coloniales, ou même sur le sel, sur la mouture, enfin sur le tabac ordinaire.

Parmi ces taxes il y en a qui équivalent à une capitation et qui semblent violer la loi de la proportionnalité de l'impôt au revenu des

(1) Il est vrai qu'il faut alors en séparer les droits sur les voitures de louage qui sont une taxe indirecte.

(2) Dans ce chiffre n'est pas comprise la somme de 250,000 francs (9,748 liv. sterl., en 1869) environ, produite par la taxe sur les chevaux de course : cette taxe était perçue par l'administration de l'*Excise* et non pas par celle des *Assessed taxes*.

(3) Ces chiffres sont empruntés au *Report of the commissioners of Inland Revenue :* dans d'autres documents ou même à divers passages du même document ces chiffres varient, mais dans des proportions insignifiantes, les statistiques anglaises étant rarement d'une complète exactitude.

(4) Une réforme avait supprimé l'assimilation aux domestiques des garçons d'hôtel.

contribuables. L'impôt du sel est dans ce cas: c'est là un caractère fâcheux, il ne s'ensuit pas qu'un tel impôt ne doive jamais être établi. Nous avons dit plus haut qu'il ne faut pas considérer chaque impôt isolément, mais tous les impôts pris ensemble; c'est dans cet ensemble que l'équité doit être réalisée; si, dans un pays qui a des taxes multiples, il s'en rencontre une seule qui soit de capitation, l'équité peut n'être pas blessée, parce qu'il est possible que d'autres impôts servent de contre-poids ou de correctifs à cette taxe.

En dehors de ces impôts indirects de capitation, comme la taxe sur le sel et la taxe sur la mouture, il y a d'autres taxes indirectes qui, sans être strictement proportionnelles à la fortune, du moins en suivent un peu le mouvement ascendant, ainsi les taxes sur les vins, celles sur la plupart des denrées dites coloniales, le sucre, le café, le chocolat, le thé. Certes, un homme ayant 100,000 francs de rentes ne consomme pas cent fois plus de sucre qu'un homme ayant 1,000 francs de rentes; mais il en consomme bien quinze ou vingt fois davantage ; il ne faut pas considérer seulement l'usage personnel qu'il en fait, mais aussi les dîners ou les fêtes qu'il donne, les présents et les cadeaux qu'il prodigue. Peut-être même, si l'on tenait compte de tous les usages indirects du sucre, verrait-on qu'un homme qui a 100,000 francs de rentes consomme parfois cent fois autant de sucre qu'un homme qui n'a que 1,000 francs de rentes. Que l'on réfléchisse aux entremets, aux glaces, aux gâteaux, à l'usage surtout des dons extravagants de bonbons au nouvel an (1).

Il ne faut donc pas exagérer cette première infirmité des taxes indirectes et dire qu'elles sont toutes des taxes de capitation; cela n'est pas strictement exact. Plusieurs d'entre elles, comme les taxes sur le sucre, le vin, le café, sans être strictement proportionnelles au revenu du contribuable, sont dans une certaine relation avec ce revenu. Un des défauts des observateurs superficiels, c'est de ne jamais considérer que la consommation individuelle du contribuable riche, sans réfléchir que ce contribuable a un train de maison, des gens à son service, des invités, des personnes à qui il fait des cadeaux et que toute cette clientèle décuple souvent sa consommation personnelle (2).

Il y a quelques années en France dans la discussion des droits sur

(1) Cette réflexion n'est vraie que dans un pays comme la France où les boissons sucrées, telles que le thé et le café, sont d'un usage de luxe et sont remplacées habituellement par les boissons froides : le vin, le cidre, la bière.

(2) A proprement parler, il n'y a pas un seul impôt indirect qui fasse payer la même somme à l'homme riche qu'à l'homme besoigneux; cela est vrai même du sel, car l'homme riche qui a quatre ou cinq domestiques et dont la table est ouverte paie l'impôt du sel sur des quantités cinq ou six fois plus grandes que l'homme qui vit seul avec sa famille. (Note de la 3e édition.)

les matières premières et principalement sur les textiles, M. Pouyer-Quertier, alors ministre et auteur du projet, émettait l'opinion qu'un pareil impôt eût été strictement proportionnel au revenu des contribuables. Cette assertion était fort exagérée; mais une semblable taxe n'eût pas été, non plus, une capitation ; il est certain que plus on est riche, plus on fait un grand usage d'étoffes, non seulement pour le vêtement, mais surtout pour l'ameublement, pour les rideaux, pour les tapis, pour les tentures. Ces taxes eussent donc eu une certaine relation avec le revenu des contribuables, mais elles n'y eussent pas été strictement proportionnelles parce que les impôts indirects ne peuvent en général tenir compte que des quantités et non des qualités. Il y avait, d'ailleurs, d'autres raisons qui faisaient de l'impôt sur les matières premières un détestable impôt; il eût troublé le travail et asservi les industries à une foule de formalités gênantes.

Si les taxes indirectes de consommation pouvaient tenir compte des qualités et non seulement des quantités, elles seraient, dans la plupart des cas, suffisamment proportionnelles aux revenus des contribuables. Malheureusement, en général, il est difficile aux taxes indirectes de tenir compte des qualités. Considérons les vins par exemple : il n'y a guère qu'un moyen de faire prendre les qualités en considération par l'impôt, c'est de taxer les vins par zone d'origine ; on arrive ainsi à quelques résultats ; mais c'est là une base d'appréciation qui n'est pas assez solide pour que l'écart entre les taxes des vins des différentes zones puisse être fort considérable. En Angleterre, quand la compagnie des Indes avait le monopole du thé, elle vendait cette denrée par grandes masses et aux enchères ; le droit pouvait donc être établi d'une manière strictement proportionnelle à la valeur. Depuis lors les droits proportionnels sur cette denrée sont devenus impossibles, l'évaluation eût été trop incertaine et trop coûteuse.

Nous caractériserons cette première infirmité des impôts indirects de consommation en disant qu'ils ne peuvent, en général, tenir compte que des quantités et non des qualités ; que par conséquent ils ne peuvent être strictement proportionnels au revenu des contribuables, quoique la plupart et les meilleurs d'entre eux aient une certaine relation avec ce revenu.

La seconde infirmité des mêmes impôts, c'est qu'ils entravent souvent le travail, en gênent la marche et en arrêtent les progrès. La plupart, en effet, ne peuvent se percevoir sans quelque intervention de l'État dans les industries. Celles-ci sont soumises à toutes sortes de formalités et d'inspections qui forment le régime que l'on appelle en France l'*exercice*. Cet assujettissement est une grande gêne ; il exige souvent de la part des industriels des locaux plus vastes, un

personnel plus nombreux qu'il ne serait autrement nécessaire. Parfois il les empêche d'organiser la production comme ils l'entendent ; il les arrête dans l'adoption de nouveaux procédés. D'autres fois aussi, en frappant certaines matières premières de l'industrie, le fisc jette le trouble dans la production, fait adopter par les fabricants des matières analogues, mais inférieures, qui ont le privilège de n'être pas taxées ou de l'être moins. On crée ainsi un régime artificiel qui est un mal et que l'on ne peut plus tard détruire sans une nouvelle perturbation.

Cette seconde infirmité des impôts indirects est très grande ; on peut, néanmoins, en atténuer ou en limiter les effets, d'abord en restreignant autant que possible le nombre des articles taxés, en choisissant de préférence des denrées agricoles ou exotiques qui soient toutes prêtes à entrer dans la consommation ou qui ne soient pas destinées à beaucoup d'élaborations ultérieures.

Un économiste anglais de renom, Mac-Culloch, a émis l'opinion que les taxes indirectes étaient souvent un stimulant, qu'elles forcent ou du moins qu'elles induisent les industriels à s'ingénier. A ce point de vue il semble donner aux taxes indirectes une supériorité sur les impôts directs, à la condition, toutefois, qu'elles soient modérées. L'impôt sur le revenu, dit-il, n'a pas la même influence pour exciter de nouveaux efforts de l'esprit d'invention, d'industrie et d'entreprise. Supposez que le prix d'un article, qui est d'un usage général, soit de 5 shellings, et qu'on le grève d'une taxe de 1 shelling ou 20 p. 100 : les producteurs savent que, s'ils élèvent le prix de l'article à 6 shellings, la demande de l'article se réduira, ce qui restreindra leurs affaires et leurs profits. Ils ont, par conséquent, un nouveau et puissant motif d'exercer leur imagination à découvrir des méthodes préférables et moins coûteuses pour la production de cet article, si bien que le poids de la taxe peut être neutralisé ou annulé. Nous avons déjà parlé de cette doctrine de Mac-Culloch ; il est inutile d'y insister beaucoup. Cet économiste cite un exemple curieux des effets qu'il attribue aux taxes indirectes modérées ; c'est ce qui est arrivé en Écosse quand en 1786 on changea l'assiette du droit sur les spiritueux; après quelques tâtonnements, on perçut l'impôt en mettant un droit proportionnel à la contenance des alambics ou des chaudières. On avait calculé avec soin la quantité de spiritueux que l'on pourrait produire dans une année avec une chaudière ou un alambic d'une capacité donnée. Ce système paraissait fort raisonnable; le droit fut, à l'origine, de 30 shellings par gallon (1) de conte-

(1) Le gallon égale 4 litres 54.

nance de la chaudière ou de l'alambic. Mais bientôt, un progrès industriel vint dérouter les calculs du fisc. Jusque-là les chaudières étaient très profondes relativement à leur diamètre et il fallait en moyenne une semaine, après les avoir remplies, pour que la distillation fût complète. A peine le nouveau mode d'asseoir la taxe fut-il appliqué, que deux fabricants ingénieux, MM. John et William Sligo, distillateurs à Leith, s'aperçurent qu'en diminuant la profondeur de la chaudière et en en augmentant le diamètre, une plus grande surface serait exposée à l'action du feu et que la distillation serait plus rapide. Ils arrivèrent, en effet, par ce moyen, à distiller autant de spiritueux en quelques heures qu'auparavant en une semaine. MM. Sligo eurent pendant une année la possession exclusive de ce secret; mais bientôt il devint connu et tous les distillateurs les imitèrent. En conséquence, dans le courant de 1788, le gouvernement, voyant que l'impôt lui échappait, éleva le droit de 30 shellings à 3 livres par gallon de contenance des chaudières. Cet accroissement de la taxe redoubla l'ingéniosité des distillateurs, qui perfectionnèrent toujours leurs appareils, si bien que le droit dut être élevé en 1793 à 9 livres, en 1795 à 18 livres et en 1797 à l'énorme somme de 54 livr. sterl. par gallon de contenance des chaudières. Néanmoins, les perfectionnements avaient été tels qu'ils faisaient plus que compenser ces élévations de la taxe sur les appareils. Il fut prouvé en 1798, dans un comité de la Chambre des communes, que les procédés de distillation avaient fait de si grands progrès qu'on ne mettait plus souvent que huit minutes pour une opération qui douze ans auparavant durait huit jours. On établit donc le droit sur cette donnée que les chaudières pouvaient être remplies et vidées toutes les huit minutes. Mais l'esprit subtil et inventif des fabricants ne sommeilla pas, si bien que des chaudières de 40 gallons parvinrent à distiller en trois minutes; la distillation était donc 2,880 fois plus rapide qu'en 1786 quand le droit fut établi (1). Certes, voilà un progrès industriel considérable. Mac-Culloch demande d'un ton victorieux si MM. Sligo et leurs confrères eussent fait en si peu de temps des perfectionnements si merveilleux dans l'hypothèse de l'établissement d'un impôt de 5 ou de 10 p. 100 sur le revenu. N'était-ce pas la taxe spéciale sur la contenance des appareils à distillerie qui avait attiré leur attention sur ce point déterminé où elle ne se serait point portée sans ce motif?

L'exemple qui vient d'être cité est remarquable; mais il est peu probant. Que dans quelques cas particuliers des progrès industriels

(1) Mac-Culloch, *On taxation*, p. 151-152.

aient été soit causés, soit tout au moins activés par les taxes indirectes, c'est là un fait incontestable. Il est certain qu'en France, la production du sucre de betterave n'eût pas été l'objet de progrès aussi rapides si le sucre avait été une denrée franche de droits; comme, pendant longtemps, on ne taxait que le sucre de canne, des hommes inventifs s'avisèrent qu'il y aurait un grand profit à faire du sucre avec d'autres matières, alors même que les frais de fabrication seraient plus grands; une fois entrés dans cette voie, ils perfectionnèrent si bien leurs procédés que le sucre de betterave devint meilleur marché que celui de canne et prit une part prédominante dans la consommation, alors même que l'impôt fût devenu égal sur l'un et l'autre sucre.

Ces exemples, quoique frappants et spécieux, ne prouvent pas que les impôts indirects soient en général favorables à l'industrie. Notons que, dans les deux cas dont nous parlons, le fisc avait été maladroit et qu'il procède actuellement d'une manière différente. Aujourd'hui, au lieu de mettre une taxe sur l'outil ou l'instrument, il la met sur le produit, parce qu'il sait que l'instrument peut être perfectionné : il introduit des agents dans les usines; ces agents, au lieu de stimuler les perfectionnements, les découragent, parce que chaque changement de méthode les déroute dans leur tâche et augmente leur besogne, parce qu'aussi ils empêchent les innovations industrielles de rester, au moins pendant quelque temps, la propriété des inventeurs. S'il y a aujourd'hui un fait prouvé, c'est qu'une industrie dont les produits sont frappés de droits spéciaux est l'objet, en général, de beaucoup moins de progrès qu'une industrie dont les produits sont exempts de droits.

Mac-Culloch lui-même ne tarde pas à se donner un démenti : il n'est pas, tant s'en faut, comme le Dr Pangloss, qui trouvait tout pour le mieux dans le meilleur des mondes. Quand il parle de la taxe sur le verre qui existait encore de son temps en Angleterre, il le fait avec une grande sévérité : « Non seulement, dit-il, les droits augmentent « de tout leur montant le prix de l'article, mais ils l'augmentent en- « core au delà et ils détériorent la qualité même de l'article, en « entravant les opérations du manufacturier, en l'empêchant de « faire des expériences, des améliorations, et d'introduire de nou- « veaux procédés. A ce point de vue, ces droits sont spécialement « préjudiciables. Ils sont la seule cause pour laquelle dans ce « pays on ne s'occupe pas de certains articles importants de cette « fabrication et l'on reste dans la production des autres articles « fort au-dessous de la Bohême et d'autres pays, qui n'ont aucune « facilité naturelle particulière pour la fabrication du verre et des

« glaces (1). » Voilà un langage très sensé. Il est certain que la manufacture du verre et des glaces ne s'est perfectionnée en Angleterre que depuis l'abolition des droits sur ces articles. Comment se fait-il que Mac-Culloch ait perdu de vue cet exemple des mauvais effets des impôts indirects sur les objets fabriqués et qu'il se soit laissé uniquement éblouir par les perfectionnements industriels qui ont accompagné l'établissement de l'impôt sur les spiritueux en Écosse? Mac-Culloch dirait-il que le mode d'assiette de l'impôt sur le verre et sur les glaces était mauvais? Il est, cependant, évident que, pour percevoir le droit, le fisc est bien forcé de surveiller les fabricants et qu'il lui est à peu près impossible de les surveiller sans les gêner. Si le législateur s'est écarté de cette règle en Écosse pour les spiritueux, il ne s'en est pas bien trouvé, puisque presque tout le droit lui échappait.

Au sujet de l'impôt sur le cuir, lequel fut supprimé en 1830, Mac-Culloch parle des divers règlements faits pour le percevoir et qui excitaient de la part des manufacturiers plus de plaintes que le droit lui-même. Il ajoute : « le commerce du cuir, délivré (par la suppres-« sion de l'impôt) de toutes sortes de restrictions et de vexations (*re-« lieved from every sort of trammel and restraint*), s'est considérable-« ment étendu depuis 1830 : et les droits de douane sur les peaux « exotiques étant devenus purement nominaux, l'importation s'en est « rapidement développée, le public a bénéficié non seulement de « l'abolition de l'impôt, mais encore d'une foule d'améliorations que « cette abolition a rendues possibles dans les procédés du tannage « et du travail du cuir (2). » On voit combien Mac-Culloch recouvre toute sa netteté de vue, quand il n'est pas sous l'influence de quelque exemple curieux et exceptionnel.

Les faits qu'il a constatés pour les impôts sur le verre, sur le cuir, et aussi sur le papier, n'empêchent pas Mac-Culloch de soutenir avec quelque solennité l'opinion générale qu'il a émise en faveur des taxes indirectes. Il ajoute que le même principe est vrai des taxes mises sur les marchandises importées de l'étranger : « Toutes « les énergies des commerçants sont immédiatement employées à « découvrir de nouveaux marchés ou les moyens d'importer des « marchandises d'une manière moins coûteuse, si bien que le poids « de la taxe peut être compensé ou annulé par une réduction dans « le coût de production des articles qui en sont grevés. Dans ce sti-« mulant qui est donné à l'esprit d'invention et d'économie, nous « trouvons, continue-t-il, l'explication de ce que Garnier appelle le

(1) Mac-Culloch, *On taxation*, p. 245.
(2) Id., *ibid.*, p. 262.

« plus surprenant phénomène de l'économie politique : l'accroisse-« ment rapide et prodigieux de la richesse chez les nations les plus « chargées d'impôts sur les articles de la consommation géné-« rale (1). »

On avouera que voilà une proposition bien extraordinaire : elle est, d'ailleurs, fort peu conforme aux faits actuels. L'Angleterre est encore le pays le plus industrieux du monde : ses progrès n'ont pas été moindres depuis 1842 que de 1792 à cette époque. Or, les impôts indirects de l'Angleterre, quoique étant très productifs, sont réduits au minimum pour le nombre des articles taxés. Aucune matière première de l'industrie n'est imposée, aucun produit industriel, aucune substance nécessaire à la vie, pas même le sucre. Seuls, les spiritueux, le vin, la bière, le tabac, le café, le thé et quelques rares objets de peu d'importance qui seront bientôt exemptés, fournissent des ressources à l'excise ou aux douanes britanniques. Si l'Angleterre a fait de grands progrès, soit absolus, soit relatifs, de 1792 à 1815, malgré des taxes indirectes très nombreuses et très lourdes, c'est d'abord qu'elle a été de toutes les puissances européennes la plus épargnée par la guerre, n'ayant jamais eu l'ennemi sur son territoire et n'ayant mis en campagne qu'un nombre restreint de soldats; c'est ensuite et surtout qu'elle a découvert toutes sortes d'ingénieux mécanismes qui ont créé la grande industrie. Or, ces mécanismes se sont précisément produits dans des branches de manufactures qui n'étaient l'objet d'aucune taxe, les tissus et la métallurgie.

Au point de vue de Mac-Culloch on peut opposer avec intérêt celui de M. David Wells des États-Unis et celui de M. Cliffe-Leslie. L'un et l'autre, dans des études publiées par le Cobden-Club, ont montré les inconvénients divers des impôts indirects, surtout quand ils sont multipliés et excessifs.

M. David Wells prend précisément l'impôt sur l'alcool comme exemple de la perturbation qu'une taxe indirecte élevée peut jeter dans toute une série d'industries. Avant la guerre de sécession, la fabrication des spiritueux était libre de toute taxe particulière et de toute surveillance, tant de la part de l'Union que des États qui la composent. Il était résulté de cette franchise que l'alcool servait à une foule d'applications industrielles auxquelles il ne peut être employé dans la plupart des contrées de l'Europe. La production en était énorme, montant à 90 millions de gallons (environ 410 millions de litres) provenant surtout de la distillation du maïs (indian corn).

(1) Mac-Culloch, *On taxation*, p. 153.

L'alcool servait à l'éclairage, sous le nom de « fluide combustible », *burning fluid* : et cet usage de l'alcool était si répandu qu'il fut démontré en 1864 dans le congrès que la quantité d'alcool employé pour la fabrication de ce fluide combustible exigeait dans la seule ville de Cincinnati la distillation de 12,000 boisseaux (bushels) (1) de blé par jour. A cause de son bon marché l'alcool était aussi en usage comme combustible pour la cuisine domestique, les bains et le blanchissage, il entrait dans la fabrication du vernis, dans celle des médicaments, et remplaçait dans la plupart des parfumeries la graisse ou l'huile dont on se sert en pareil cas en Europe. En un mot, d'après M. David Wells, la différence dans le prix de revient de cet article aux États-Unis et en Europe donnait un mode d'emploi tout autre dans la première et dans la seconde contrée à des produits communs et d'un usage universel. L'établissement et les élévations successives de la taxe sur les spiritueux ont eu pour effet de bouleverser toutes ces industries, et dans quelques cas de les détruire. La fabrication du « fluide combustible » pour l'éclairage cessa subitement : par bonheur, elle fut remplacée par le pétrole que l'on venait de découvrir. Les droguistes et les pharmaciens estimèrent la réduction de l'emploi de l'alcool dans leurs produits au tiers et à la moitié de la consommation antérieure. Les fabricants de médicaments et de cosmétiques abandonnèrent leurs procédés anciens pour en adopter de nouveaux. Les fabricants de vernis réduisirent de 80 p. 100 l'usage des spiritueux dans leurs affaires : un préparateur de médecines pour chevaux, qui consommait antérieurement 50,000 gallons d'alcool, déclara que son industrie était anéantie. Le même désastre échut à une maison engagée dans la fabrication d'un article remplaçant la baleine (Whalebone), article qui, avant la taxe sur les spiritueux, prenait un développement considérable. Une maison qui exportait de grandes quantités de cidre dans le Pacifique et qui, pour conserver cette boisson dans le passage des tropiques, était obligée de la fortifier avec de l'alcool, fut sérieusement atteinte : en même temps l'augmentation du prix du vinaigre, qui était auparavant fabriqué en grandes quantités avec du *whisky*, augmenta tellement le prix des *pickles* et des *whitelead* que la consommation nationale de ces articles en fut sérieusement diminuée et que l'exportation en devint presque impossible.

Voilà, d'après M. David Wells, quelques-uns des effets de la taxe établie sur l'alcool (2). Une foule d'industries qui ne semblaient avoir qu'une relation éloignée avec la production de l'alcool furent sensi-

(1) Le boisseau égale 36 litres 34.
(2) *Cobden-Club essays*, second series, 1871-72, p. 500 à 502.

blement atteintes par la taxe. Cet exemple doit être opposé aux éloges de Mac-Culloch. La vérité est beaucoup plutôt du côté de M. David Wells que de celui de l'économiste anglais. Quand on parle des effets stimulants d'une taxe indirecte, on donne une preuve de myopie : on ne voit qu'une très petite partie, la plus immédiate, des phénomènes complexes que suscite toute taxe indirecte sur un objet qui peut avoir des usages industriels multipliés.

M. Cliffe-Leslie a cité aussi des exemples assez frappants de la perturbation que certaines taxes indirectes jettent dans une série indéfinie d'industries, et des règlements vexatoires dont elles sont l'origine. C'est encore la taxe sur les spiritueux qui a fait surtout l'objet de ses critiques. Il dresse la liste, non pas de toutes, mais de la plupart des industries qui sont affectées par cet impôt : la préparation des vernis et des laques, la dissolution des résines et de la gomme pour les chapeliers, la fabrication de l'huile, du chloroforme, des acides sulfuriques, nitriques, chloriques et autres, de l'esprit de nitre, de la poudre fulminante, des savons transparents, l'extraction des alcaloïdes végétaux, comme la quinine, la morphine, la préparation des médicaments pour les animaux, la préservation des objets d'histoire naturelle, les travaux chimiques et anatomiques; la fabrication d'objets d'éclairage et de chauffage économiques, etc. Dans les pays intelligents, l'administration s'efforce d'exempter ces emplois industriels des spiritueux ou des autres substances taxées, mais elle n'y parvient pas suffisamment. Porter, dans son ouvrage *Progress of Nation*, cite un cas curieux des mauvais effets de certaines taxes indirectes : « Un manufacturier, dit-il, qui par d'habiles « combinaisons avait réussi à faire de grands progrès dans la qualité « du verre à bouteille, fut entravé dans ses opérations par les agents « de l'Excise qui lui représentèrent que les articles qu'il produisait « étaient d'une qualité si supérieure qu'on les distinguait difficile- « ment du cristal, auquel un droit plus élevé était appliqué, et que « les intérêts du Trésor seraient compromis si des articles faits avec « des ingrédients moins coûteux et moins taxés prenaient dans la « consommation la place du cristal. » Toujours d'après Porter, le verre pour les instruments d'optique provenait presque uniquement de l'étranger, parce que les règlements de l'Excise auraient empêché les procédés perfectionnés nécessaires pour produire des articles d'une qualité supérieure. M. Cliffe-Leslie donne encore de nombreux exemples de faits analogues. Les règlements de l'Excise pour la perception des droits sur le *malt* seraient de nature à empêcher les progrès de cette fabrication, de même que la restriction de la demande de l'orge par suite des droits sur le malt por-

terait un préjudice à l'agriculture en détournant parfois le cultivateur de la meilleure rotation des récoltes (1). Enfin M. Cliffe-Leslie cite un rapport, fait au jury de l'exposition de 1862, sur les produits chimiques, où il est dit que « la naissance de l'industrie de la « soude en Angleterre peut être reportée à l'année 1823, alors que « le droit sur le sel commun ayant été affranchi de tout impôt, « M. James Muspratt construisit à Londres ses célèbres ateliers : « l'exemple de M. Muspratt fut rapidement suivi ; et ainsi furent « jetés en Angleterre les fondements de l'industrie des produits chi- « miques, pour laquelle cette contrée a pris en peu de temps le pre- « mier rang dans le monde (2). »

Quelques-uns des mauvais effets de ces taxes indirectes peuvent être, non pas complètement supprimés, mais réduits par une législation prévoyante. C'est ainsi que l'industrie de la soude et des produits chimiques prospère en France, malgré un droit modéré sur le sel destiné à la consommation domestique et dont les fabriques de produits chimiques sont exemptes. Il est probable que cette fabrication prendrait encore un développement plus grand si la taxe sur le sel était abolie, ce qui affranchirait de la surveillance du fisc les fabriques de produits chimiques. Il est, cependant, des cas où l'établissement d'un impôt indirect donne une impulsion particulière à la fabrication des produits taxés : c'est ce qui est arrivé notamment en France pour les raffineries de sucre dont la prospérité a été proportionnelle à l'élévation des droits sur cette denrée. Ce résultat bizarre est dû à la mauvaise assiette de l'impôt, qui laisse aux fabricants exportateurs une prime considérable, laquelle est d'autant plus importante que le taux de la taxe est plus fort.

Malgré cette anomalie, il est un fait incontestable : c'est que les impôts indirects entravent, d'ordinaire, la production ; aucun d'eux n'est à ce point de vue inoffensif. Cependant, les impôts indirects établis sur les objets de consommation prêts à être livrés au public, tels que le sel, le vin, le café, le sucre, le tabac, ont beaucoup moins ce défaut que les impôts indirects sur les objets qui servent à la fabrication d'autres articles, tels que les taxes sur l'alcool, le verre, le papier, et en général sur les matières premières. Ces entraves à l'industrie sont la seconde infirmité des impôts indirects.

La troisième infirmité des mêmes impôts, c'est qu'ils tendent à distribuer l'industrie et le commerce d'une manière artificielle et que, sans aucune intention semblable du législateur, ils accordent aux gros commerçants des avantages aux dépens des petits. Cet effet jus-

(1) Le droit sur le malt a été supprimé en 1880 et remplacé par un droit sur la bière.
(2) *Cobden-Club essays*, second series, p. 226-230.

qu'ici peu remarqué des impôts indirects, ou de la plupart d'entre eux, est très grave. Il a été mis en lumière par M. Cliffe-Leslie dans son étude publiée par le *Cobden-Club* sous le nom de *Financial Reform*. Des faits récents ou actuels en France confirment la démonstration qu'a faite de cette vérité l'économiste anglais.

Les droits de douane ne peuvent se percevoir d'une manière économique qu'à une condition, c'est que le nombre des lieux, des ports ou des villes où les marchandises venant du dehors peuvent entrer et être vérifiées soit limité. Il serait impossible sans des dépenses extravagantes d'avoir partout des vérificateurs. Une des conséquences de cet état de choses, c'est que certains lieux soient favorisés aux dépens d'autres. Beaucoup de petit havres, de petites criques qui seraient susceptibles d'un certain avenir commercial se trouvent entravés dans leur développement et dépourvus de trafic; au contraire, les lieux privilégiés par la douane, les villes où elle a ses bureaux, prennent une importance plus grande que celle qu'ils auraient eue naturellement. Les droits de douane, de même que les contributions indirectes, ont ce curieux effet d'augmenter la population des villes et de diminuer celle des campagnes, en faisant affluer dans les premières, soit pour la vérification des marchandises étrangères, soit pour le séjour en entrepôt, des articles qui, sans les impôts indirects, se répartiraient beaucoup plus rapidement et plus également sur les divers points du territoire. Pour ne pas multiplier indéfiniment leur personnel et pour prévenir la fraude, les administrations des douanes et des contributions indirectes n'accordent les tempéraments connus sous le nom de faculté d'entrepôt et d'abonnement qu'aux négociants d'une certaine importance et qui résident dans certaines villes. Ce régime a pour effet de concentrer certaines industries et certains commerces ; il est, par conséquent, nuisible aux hommes industrieux qui ont de médiocres ressources ; il les empêche de s'élever. A Paris, dernièrement, on a fait un règlement pour exempter du droit d'octroi les charbons employés à l'industrie, mais l'exemption n'est concédée qu'aux industriels qui en consomment une certaine quantité annuelle. On ne peut blâmer au point de vue administratif cette restriction: car, accorder l'exemption à tous les charbons que l'on déclarerait servir à l'industrie, c'eût été renoncer à percevoir un droit même sur le charbon de chauffage domestique; il eût été impossible, en effet, de surveiller les très petits ateliers et plus encore les ouvriers en chambre. Il n'en est pas moins vrai que cette réglementation donne aux gros et aux moyens industriels un avantage sur leurs petits et modestes concurrents : c'est une sorte de protection pour les premiers contre les seconds. Au point de vue social, c'est là un inconvénient

grave ; c'est une raison nouvelle pour proscrire tout droit sur les objets qui peuvent servir à des usages industriels.

La quatrième infirmité des impôts indirects, c'est que les frais de recouvrement en sont souvent plus élevés que pour les impôts directs. Il faut contre la fraude un nombreux personnel : ainsi sur la frontière de terre la France a deux lignes de douaniers. Pour les contributions indirectes, elle a des agents à pied et des agents à cheval. Ces frais de recouvrement varient beaucoup suivant les pays, suivant la législation fiscale et l'élévation des droits, suivant aussi la répartition des industries. L'Angleterre, par exemple, qui est une île, où l'accès est, par conséquent, plus difficile que dans un pays continental, qui de plus est une contrée où la richesse, l'industrie, le commerce, la propriété, sont très concentrés, offre pour la perception des impôts indirects ou des droits de douane des conditions naturelles et sociales plus favorables que la France. Ce dernier pays a des frontières de terre étendues et à travers lesquelles la contrebande est aisée; la moyenne ou la petite industrie y ont plus de développement que la grande; les établissements à surveiller par les agents des impôts indirects sont donc plus nombreux et plus dispersés. La propriété est disséminée dans des millions de mains, et les denrées qui sont ordinairement le plus frappées par le fisc, les boissons, se produisent sur presque toute l'étendue du territoire, jusque dans les plus petites exploitations agricoles : ce sont là de mauvaises conditions pour l'établissement et la perception des impôts indirects.

En règle générale, surtout quand on a une tarification très élevée, il ne faut pas chercher des économies dans les moyens de perception des impôts indirects. A moins qu'on ne veuille renoncer au produit de ces impôts il faut avoir un personnel nombreux et bien rémunéré pour qu'il soit honorable, intelligent et efficace, ne faisant pas inutilement des affaires au Trésor, ce qui lui attire le ressentiment des contribuables, n'entrant pas non plus en connivence avec les fraudeurs, un personnel enfin doué de sagacité, de circonspection et de respectabilité, qualités rares à réunir. La France, dans ces derniers temps, a mérité bien des critiques sous ce rapport. Quoi qu'il en soit, la diminution de la proportion des frais de perception au produit des taxes s'obtient plutôt, dans beaucoup de cas, par une augmentation du personnel et une élévation du traitement, que par des mesures contraires. M. Léon Say, alors rapporteur du budget, M. Mathieu-Bodet aussi, déclaraient que souvent la création d'une nouvelle recette à cheval, c'est-à-dire d'un nouvel agent monté, pour les contributions indirectes, avait amené une plus-value considérable dans le rendement des impôts indirects d'un district.

En Angleterre les frais de perception des douanes et de l'excise sont peu considérables, grâce aux circonstances que nous avons notées plus haut. M. Cliffe-Leslie les évalue à 3 p. 100, d'après les documents officiels (1). Nous trouvons dans un document parlementaire sur l'*Inland revenue*, document cité souvent plus haut, quelques chiffres sur le personnel employé par cette administration : le nombre des employés de tout ordre était en 1869 de 5,069, et les frais montaient à 803,701 livres sterl., soit environ 22 millions et demi de francs (2). L'*Inland revenue* comprend les contributions indirectes ou accises, les droits de timbre et ce que l'on appelle les taxes, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu, la taxe sur la terre et quelques taxes somptuaires. Nous n'avons pas les renseignements suffisants pour répartir avec exactitude entre chacune de ces catégories d'impôts les frais de perception ainsi indiqués pour l'ensemble. Nous ne pouvons le faire qu'approximativement. Remarquons que ni les douanes ni la poste aux lettres ne sont comprises dans l'*Inland revenue*. A une autre page du document anglais que nous venons de citer, on voit qu'en l'année 1868 60 le produit brut de l'*Inland revenue* était de 42,907,030 livres sterl. et le produit net montait à 41,827,604 livres sterl., ce qui fait ressortir les frais de perception à 1,080,000 livres sterl., soit 2.41 p. 100. Néanmoins le document anglais fixe ces frais de perception à 3 livres 11 sh. 4 pence p. 100, parce qu'il y fait entrer les remises accordées aux distributeurs et aux intermédiaires pour les droits de timbre. Le chiffre de 1,080 000 livres sterl. est un peu supérieur à celui de 803,701 livres sterl. que nous avons donné plus haut d'après le même document, pour les dépenses de l'administration de l'*Inland revenue*, sans doute parce que ce dernier chiffre ne comprend que le personnel, et que l'autre comprend à la fois les dépenses du personnel et du matériel.

Si l'on cherche à se rendre compte des frais de perception de l'excise proprement dit, ou contributions indirectes intérieures, voici à quels résultats on arrive par voie d'induction. Le produit de l'excise a été, en 1868 69, de 20,102,000 livres sterl., environ la moitié du produit de tout l'*Inland revenue*. Le nombre d'agents de l'excise, en dehors du personnel de l'administration centrale, était de 3,800, et leur paye s'élevait à 500,130 livres sterl., d'après le document parlementaire anglais souvent cité ici (3). On peut attribuer à l'excise la moitié des frais de l'administration centrale, non compris dans le chiffre qui

(1) *Cobden-Club essays*, 1871, p. 233.
(2) *Report of the Commissioners of Inland revenue*, t. I, p. 133.
(3) Voir le *Report of the Commissioners of Inland revenue*, 1870, t. I, p. 133, et t. II, p. 34.

vient d'être cité ; cette moitié des frais de cette administration s'élève à 102,932 livres sterl. : enfin la moitié des dépenses en matériel de l'*Inland revenue* doit aussi sans doute incomber à l'excise, c'est encore 93,140 livres à ajouter : on a ainsi les chiffres suivants :

Paiement des agents particuliers de l'excise.....	569,130	liv. sterl.
Part de l'excise dans l'administration générale de l'*Inland revenue* (moitié).....	102,932	—
Part de l'excise dans les autres dépenses générales de l'*Inland revenue*, matériel ou autres (moitié)...	93,150	—
Total des frais de perception des droits d'excise....	765,212	liv. sterl.

Pour recueillir 20,462,000 livres sterl., on en dépense 765,212, soit 3.8 p. 100. Les droits d'excise ne coûtent donc guère plus à percevoir que l'autre moitié des taxes composant l'*Inland revenue ;* mais cela tient aux frais de fabrication du papier timbré et aux remises accordées aux distributeurs et entreposeurs de ce papier : car le personnel des agents du timbre et des taxes directes est infiniment moindre que celui des employés de l'excise. On nous excusera de ne pouvoir donner des renseignements plus précis, mais les documents anglais sont d'une très grande confusion et se contredisent souvent l'un l'autre; bien plus, différents passages d'un même document sont en contradiction sur le même fait. C'est ainsi que d'après la page 133 du premier volume du rapport des *commissioners* pour l'*Inland revenue*, publié en 1870, les frais du personnel de cette administration sont de 893,701 liv. sterl. pour les agents employés d'une manière permanente, et de 1,209,840 livres sterl., en y comprenant les distributeurs de timbres et divers agents occasionnels, tandis que, à la page 34 du second volume du même document, l'écart entre les chiffres donnés comme étant le revenu brut et les chiffres donnés comme étant le revenu net de l'*Inland revenue*, n'est que de 1,080,000 livres sterl., et que, à une colonne suivante de la même page, on estime les frais de perception de l'*Inland revenue* à 3 livres sterl 11. shell. 7 deniers, ou 3.6 p. 100, ce qui ferait ressortir le montant des frais de perception pour un revenu brut de 42,907,000 livres sterl., à 1,544,652 livres sterl. Comment se reconnaître au milieu de toutes ces contradictions (1)? Les Anglais ont le bon esprit de multiplier les publications budgétaires ; malheureusement leurs divers documents sont peu conformes entre eux sur les mêmes faits, sans doute parce que l'on tient compte dans l'un d'éléments que l'on néglige dans un autre.

(1) Dans le *Statistical abstract* pour 1873 (paru en 1874), page 10, les frais de perception de l'*Inland revenue* sont évalués, pour 1868-69, à 1,581,795 liv. sterl., ce qui est encore un chiffre différent de tous ceux cités dans le texte.

Il suffit de résultats approximatifs pour notre démonstration. Les frais de perception de l'excise ou des contributions indirectes, moins la poste aux lettres, sont de 3. 8 à 4 p. 100 environ, ce qui est assez modique. En 1880-81 les frais de perception de l'*Inland Revenue* sont de 48 millions de fr. en chiffres ronds (1,858,000 livr. sterl.) pour un produit total de 1,265 millions de francs, dont la moitié est formée par les droits d'excise, et l'autre moitié par les droits de timbre, la taxe foncière, la taxe sur les maisons et l'*Income Tax*. Le *Statistical abstract* donne d'autre part les frais de perception du produit des douanes : ils étaient en 1868-69 de 994,369 livres sterl., pour un revenu brut de 22,424,000 livres; soit de 4.43 p. 100. En 1880-81, pour un revenu brut de 19,184,000 livres sterl., les frais de perception des douanes furent de 992,000 livres, soit un peu plus de 5 p. 100 (1). La proportion des frais de perception s'est donc élevée, ce qui n'a rien d'étonnant, parce que les Anglais ne cessent depuis de longues années de diminuer les droits de douanes, d'en supprimer même un grand nombre, et qu'ils ne peuvent réduire le personnel de cette administration dans une proportion correspondante, qu'ils sont même obligés d'augmenter le traitement de leurs agents. Quand une administration comme celle des douanes ou des contributions indirectes a atteint un certain degré de simplification et que les tarifs sont d'ailleurs modérés, toute réduction des droits a souvent pour conséquence d'élever la proportion des frais de perception au produit de l'impôt.

En définitive, les frais de perception des impôts indirects ne sont pas excessifs en Angleterre : 3. 8 p. 100 pour l'excise, 5 p. 100 pour les douanes, se sont là d'excellents résultats : nous ne savons au juste ce que les impôts directs coûtent à percevoir dans la Grande-Bretagne; mais la moyenne des frais de perception de l'ensemble des revenus publics de l'Angleterre, moins les postes et les télégraphes que nous mettons à part pour des raisons que nous expliquerons tout à l'heure, étant de 3.80 p. 100, soit 71,500,000 fr. sur un revenu net de 1,890 millions de francs (moins les postes et les télégraphes) (2), on peut en conclure que les frais de perception des impôts directs sont de 3 p. 100 environ, chiffre à peu près analogue à celui que nous allons constater pour les impôts directs en France. En définitive, l'exemple de l'Angleterre prouve que, quand les impôts indirects sont bien assis, ils ne coûtent pas beaucoup plus à recueillir que les impôts directs. Mais, nous dira-t-on, si l'on demandait la totalité du revenu public à l'impôt direct, les frais de perception baisseraient,

(1) *Statistical abstract from* 1866 *to* 1880, p. 11.
(2) *Statistical abstract* pour 1880, p. 9 et 11.

parce qu'il ne faudrait pas plus d'agents ni plus de matériel, pour faire rentrer un impôt foncier de 20, 25 ou 30 p. 100 qu'un impôt foncier de 10 p. 100, ou pour recueillir une taxe de 15 ou 20 p. 100 sur le revenu que pour en percevoir une de 2 ou 3 p. 100. Cette conclusion est loin d'être rigoureuse : c'est peu connaître la nature humaine que de croire qu'elle se soumettrait aussi facilement à des taxes directes énormes qu'à des taxes directes modérées ; les contribuables mettraient beaucoup plus de résistance, chercheraient davantage à dissimuler leur revenu ; le fisc, d'un autre côté, serait obligé de rechercher d'autant plus l'absolue justice dans l'assiette de l'impôt que cet impôt lui-même serait plus élevé. Il devait accroître considérablement son personnel ; la constatation de la matière imposable, les vérifications, le recouvrement même des termes échus seraient plus laborieux.

Si l'on passe maintenant à la France, on voit que les frais de perception des taxes indirectes y sont aussi légèrement plus élevés que ceux des taxes directes, mais que la différence y est moindre entre les uns et les autres qu'on ne le pense généralement. M. Wolowski, dans un rapport fait au nom de la commission du budget de 1876, a jeté beaucoup de lumière sur cette question. Le *Bulletin de statistique* publié par le ministère des finances a consacré au même sujet une étude dans sa livraison du mois de mars 1877. On commet souvent en cette matière quelques confusions graves qu'il importe de dissiper.

Si l'on examine le revenu public perçu pour l'État en France et qu'on le rapproche de la section intitulée « Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics », voici quels termes de comparaison on constate : le revenu public (celui de l'État, non compris les recettes des départements et des communes) est inscrit au projet du budget de 1883 pour un chiffre de 3 milliards 30 millions de francs en chiffres ronds ; d'un autre côté les frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics y figurent pour un chiffre de 321 millions et demi, non compris 21 millions de remboursements, restitutions, non valeurs et primes. On serait tenté de conclure que la proportion des frais de perception au revenu brut est de plus de 10 p. 100, ce qui serait tout à fait exorbitant. C'est là une conclusion précipitée et absolument fausse. Il faut faire subir aux chiffres du revenu public total et des frais de perception différentes modifications pour que l'on puisse les rapprocher avec fruit et se rendre compte de ce que les impôts coûtent vraiment à percevoir. En premier lieu, on devrait déduire du revenu public total les 21 millions de francs environ correspondant au chapitre des dé-

penses intitulé « Remboursements et restitutions, non-valeurs, primes et escomptes », ces sommes n'étant que des perceptions fictives, et les 31 millions de francs représentant les perceptions des impôts en Algérie, car nous ne nous occupons ici que de la France continentale. Après ces déductions, le chiffre du revenu brut de l'État est de 2 milliards 978 millions environ.

Quant au chiffre des frais de perception, qui est, en apparence, de 321 millions et demi, il doit subir beaucoup plus de modifications. Tout d'abord, on peut se demander s'il ne faudrait pas y ajouter les dépenses de l'administration centrale du ministère des finances, soit 20 millions de francs. Nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de le faire, parce que ces frais de l'administration centrale du ministère des finances ont tout autant pour but les dépenses de l'État que les recettes, les payements de l'État que ses recouvrements.

Nous n'avons donc pas d'accroissement à faire subir au chiffre de 321 millions et demi pour les frais de régie, de perception et d'exploitation des revenus publics; nous avons, au contraire, à le réduire notablement, si l'on ne veut considérer que les frais de perception proprement dits. On sait, par exemple, qu'en France l'État, à tort ou à raison, s'est fait manufacturier. Il est le seul fabricant de tabacs et de poudres. A ce titre il achète des matières premières qui coûtent cher, il les fait transporter à ses ateliers et les y travaille. Les frais d'achats, de transport et de fabrication ne peuvent être considérés comme des frais de perception ; car, si l'industrie des tabacs et des poudres était libre, les particuliers devraient payer aux industriels privés une somme équivalant à celle qu'ils payent aujourd'hui de ce chef à l'État. Si l'on dit que l'État fabrique plus cher que ne le feraient les particuliers, on doit remarquer, d'un autre côté, que nous ne défalquons du produit brut de la vente des poudres et des tabacs aucun bénéfice industriel, aucune somme pour intérêt de fonds de roulement et de constructions. On est ainsi amené à déduire de la section du budget intitulée « Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts », les dépenses des manufactures de tabacs et de poudres, soit 69 millions de francs; il ne reste plus que 252 millions de francs; mais cette somme représente-t-elle bien les frais de perception des revenus publics en France? elle contient un autre élément qu'il en faut éliminer. Les dépenses du service des postes et télégraphes. La poste n'est pas seulement une source d'impôt, elle ne l'est même pas principalement : elle ne l'est qu'accessoirement. C'est avant tout un grand service d'utilité publique qui exige un personnel nombreux et des dépenses considérables. Quand l'État voudrait renoncer à retirer un bénéfice des postes, il ne devrait pas moins entretenir un person-

nel et un matériel suffisant pour que les communications postales fussent faciles et fréquentes dans le pays. D'ailleurs, quand même le service de la poste serait abandonné par l'État et fait par des particuliers, le public n'aurait pas moins à en payer les frais matériels d'installation et d'exploitation. Aussi convient-il de retrancher du chapitre des frais de perception, de régie, etc., les 125 millions que coûtent en France le personnel et le matériel des postes et télégraphes.

Les frais de perception se trouvent réduits à 127 millions par les déductions qui précèdent. Il faut encore enlever 5 millions et demi qui représentent les frais de perception des impôts algériens ; nous voici donc à 121 millions et demi. D'un autre côté, il faut déduire des revenus publics les mêmes sommes qui ne représentent pas des impôts, mais seulement l'équivalent strict des services rendus par l'État au contribuable. Le chiffre des revenus de l'État à mettre en regard des frais de perception n'est plus, après cette déduction, que de 2 milliards 784 millions de francs ; 121 millions de frais de perception représentent pour cette somme une proportion de 4.36 p. 100. Pour rendre cette analyse complètement exacte, il faudrait encore faire aux calculs qui précèdent une légère et dernière modification. Parmi les revenus qui figurent dans ce chiffre de 2 milliards 784 millions de francs, sont compris les produits des forêts pour 35 millions, et parmi les 121 millions de frais de perception, ceux de l'administration des forêts sont inscrits pour plus de 14 millions de francs. Or l'on peut presque dire des forêts ce que nous avons dit des postes ; leur conservation par l'État est un service public, qui n'a pas seulement le revenu pour objet, mais surtout le maintien des conditions climatériques actuelles du pays et le règlement du régime des eaux ; les dépenses de l'administration des forêts s'appliquent, d'ailleurs, en partie à la surveillance ou à la gestion des bois des communes et des établissements publics. Retranchons donc les 35 millions produits par les forêts du chiffre de 2 milliards 784 millions de francs cité plus haut ; il restera 2 milliards 749 millions de francs représentant de véritables impôts ; les frais de perception, moins les 14 millions de l'administration des forêts, se trouvent réduits à 107 millions de francs, ce qui, pour 2 milliards 749 millions d'impôts, donne une proportion de 3.90 p. 100.

Si l'on veut maintenant se rendre compte de la proportion particulière des frais de recouvrement pour chaque grande catégorie d'impôts, voici à quels résultats l'on arrive approximativement. La branche d'impôts la plus favorisée dans le budget de l'État français, c'est-à-dire celle dont les frais de recouvrement sont relativement le

plus faibles, c'est l'enregistrement, le domaine et le timbre : pour un produit évalué à 780 millions de francs en 1883, les frais de recouvrement sont de moins de 19 millions, soit de 2,43 p. 100. Cela ne veut certes pas dire que l'enregistrement et le timbre soient les meilleurs des impôts possibles : on a fait en France un grand abus de cette taxe, elle y est établie de la manière la plus inique ; mais on ne peut lui contester le mérite de coûter peu à percevoir ; les frais de perception de l'enregistrement et du timbre seraient même plus faibles encore, si on y joint, comme on doit le faire, le produit de la taxe sur les valeurs mobilières, soit 48 millions. On trouve alors que les perceptions de l'administration de l'enregistrement montent à 828 millions, et que les frais de perception s'élevant à 19 ne forment pas tout à fait 2,29 p. 100.

Après l'enregistrement et le timbre, ce sont les contributions directes et les taxes assimilées à ces contributions qui entraînent le moins de frais de perception. Les taxes assimilées aux contributions directes sont celles qui sont perçues en vertu de rôles nominatifs. Pour un produit de 810 millions de francs prévu en 1883, elles ne donnait lieu qu'à une dépense de 20 millions environ, soit 2,50 p. 100 de frais de perception. Il faut noter que dans ce chiffre de 810 millions de francs sont compris, non seulement la part des contributions directes qui profite à l'État, mais encore celle dont bénéficient les départements et les communes, notamment sous la forme de centimes additionnels au principal de ces contributions.

Les frais de perception des contributions indirectes proprement dites, c'est-à-dire des impôts de consommation autres que ceux qui sont levés aux frontières du pays, ne sont pas en France aussi élevés qu'on le croit généralement. Pour 1,029 millions de produits présumés en 1883, déduction faite des 69 millions de dépenses des manufactures de l'État, les frais de perception sont de 38 millions de francs, soit 3,69 p. 100. On voit que c'est là un chiffre modique, qui n'est pas notablement plus élevé que celui des frais de perception des contributions directes. Mais en revanche les dépenses du service des douanes, qui est l'auxiliaire nécessaire des contributions indirectes, sont excessivement élevées : elles montent à 30 millions de francs pour un produit de 385 millions de francs, c'est 7,77 p. 100. Depuis la guerre de 1870 les frais du service des douanes se sont notablement augmentés ; le personnel en a dû être considérablement accru, parce que l'énorme élévation des droits provoquait la contrebande et qu'une surveillance plus attentive était indispensable pour la prévenir.

Quoique ces frais de perception de l'impôt des douanes soient relativement élevés en France, tandis qu'ils sont légers en Angleterre, n'y dépassant guère 5 p. 100, il ne faudrait pas tirer de ce fait des conclusions trop promptes. Le personnel des douanes est l'auxiliaire nécessaire du personnel des contributions indirectes. On ne pourrait recueillir à l'intérieur les droits sur le sucre, sur le tabac, sur les boissons, si des escouades d'agents aux frontières n'empêchaient l'entrée, avant le payement des droits, des sucres, des tabacs et des boissons venant de l'étranger. Aussi ne faut-il pas considérer les frais de perception des douanes isolément, ni isolément non plus les frais de perception des contributions indirectes ; il faut réunir les deux services ensemble, si l'on veut avoir une vue nette et exacte du sujet. On voit alors que les douanes et les contributions indirectes proprement dites coûtent 68 millions de francs de frais de perception en 1883, déduction faite des dépenses des manufactures nationales, et que les produits de ces deux administrations, déduction faite des 69 millions de recettes correspondant aux dépenses des manufactures nationales, devaient s'élever à 1,414 millions de francs d'après les prévisions budgétaires de la même année ; la proportion des frais de perception aux recouvrements serait ainsi de 4,89 p. 100.

Tels sont approximativement les frais de perception en France pour les diverses catégories d'impôts en 1883. Si l'on veut des calculs plus rigoureux mais plus anciens, le *Bulletin de statistique* du ministère des finances (livraison de mars 1877) établit les proportions suivantes du coût de perception avec les recouvrements en 1828 et en 1876 :

DÉSIGNATION DES REVENUS.	TAUX POUR CENT des frais de régie, d'exploitation et de perception.	
	En 1828.	En 1876.
Contributions directes	5.1/10	3.50
Enregistrement, timbre et domaines	5.2/5	2.49
Produit des coupes de bois	5.1/10	12.09
Douanes et sels	18.1/6	10.23
Boissons et droits divers	15.2/100	4.42
Tabacs et poudres	14.9/10	1.85
Postes	53.1/10	33.80
Proportion totale sur l'ensemble	10.7/10	5.91

Nous n'admettons pas que la poste entre comme élément dans le calcul des frais de perception ; quant aux autres chiffres du tableau, ils ne s'éloignent pas beaucoup de ceux que nous avons donnés pour 1883, sauf toutefois le taux des frais de perception des douanes qui est beaucoup plus faible en 1883 qu'en 1876 à cause de la très

grande plus-value du produit des douanes dans la première de ces années.

Un coup d'œil jeté sur le tableau qui précède montre que la proportion des frais de recouvrement des impôts indirects avec le rendement des mêmes taxes a sensiblement diminué depuis cinquante ans, simplement parce que ces taxes sont devenues beaucoup plus productives. Aussi y a-t-il une certaine ignorance dans les critiques souvent adressées à cette catégorie d'impôts à ce sujet. Si ces frais sont en tout pays un peu plus considérables pour les impôts indirects que pour les impôts directs, il s'en faut que la différence soit aussi grande que le croit le vulgaire ou même que le pensent beaucoup d'économistes, qui répètent, sans les vérifier, les assertions de leurs maîtres ou qui jugent d'après des documents arriérés.

Cette infirmité des impôts indirects, qui consiste à être d'un recouvrement un peu plus coûteux que les impôts directs, a donc été fort exagérée par la plupart des écrivains (1). Elle est cependant réelle : elle a une assez grande importance pour que des hommes d'État prévoyants partagent équitablement, en cas de nécessité, les augmentations entre les deux catégories de taxes.

Nous avons déjà constaté quatre infirmités plus ou moins graves des impôts indirects : il y en a une cinquième encore, c'est le personnel considérable que ces impôts soustraient à la production. Le nombre des employés de l'enregistrement, des domaines et du timbre est en France d'un peu plus de 4,000, celui des employés des contributions indirectes monte à 11,613 et celui des agents des douanes atteint le chiffre de 22,522 : voilà donc, en chiffres ronds, 39,000 agents de tous grades pour la perception des impôts indirects. Non seulement ces agents coûtent à la nation ce qu'elle leur paye en traitements, salaires, pensions de retraite ; mais ils lui coûtent aussi ce qu'ils ne produisent pas en denrées agricoles ou en articles fabriqués. Pour les contributions directes le nombre des agents est moins

(1) Nous ne parlons pas ici des octrois, qui sont des impôts à part, dont il sera question dans un autre chapitre de cet ouvrage. Cependant, même pour les octrois, au moins dans les grandes villes, les frais de perception sont moins excessifs que beaucoup d'économistes ne le supposent. D'après le *Bulletin de statistique* de janvier 1882, les octrois ont produit à 1,536 communes de France, en 1880, la somme brute de 277,062,506 fr. ; les frais de perception ont été de 22,437,294 fr., soit 8.28 p. 100. C'est là une moyenne : à Paris, les frais de perception de l'octroi ne sont que de 6,839,000 fr. (en 1879), soit environ 5.01 p. 100 de la recette brute. En 1831, les frais de perception des octrois étaient en moyenne pour l'ensemble de la France de 10.83 p. 100. En 1850, ils montaient encore pour l'octroi de Paris à 6.52 p. 100. Dans beaucoup de communes, il y a trente ou quarante années, les frais de perception de l'octroi montaient à 30, 40 ou 50 p. 100. C'est à cet ancien ordre de choses, tout à fait modifié, que se rapportent la plupart des écrits des économistes. Le nombre des agents de l'octroi de Paris était en 1879 de 3,154.

élevé de beaucoup, il ne figure pas tout entier au budget : on n'y trouve que celui des directeurs, inspecteurs, premiers commis de direction et contrôleurs qui est de 1,183. Il y a en outre les 86 receveurs généraux, les 273 receveurs particuliers, les percepteurs et les employés de tous ces divers fonctionnaires qui pourvoient eux-mêmes au personnel qu'ils emploient et le recrutent comme ils veulent : il est assez difficile d'évaluer le chiffre des personnes qui sont occupées au recouvrement des impôts directs : il ne doit pas être inférieur à 6 ou 7,000, mais une partie de ces personnes, les employés des recettes soit générales, soit particulières, ont aussi pour mission de payer les dépenses de l'État. Les contributions directes, pour une somme égale de frais de recouvrement, absorbent un personnel moins grand que les contributions indirectes : seulement, c'est un personnel qui est plus chèrement payé, parce qu'il se compose plus particulièrement de scribes et de calculateurs. On peut dire, en outre, que l'œuvre des employés aux contributions directes ou à l'enregistrement n'est pas sans une certaine utilité économique, en dehors de l'utilité fiscale ; ainsi la bonne tenue du cadastre et les livres de l'enregistrement ou des hypothèques rendent de vrais services à la propriété foncière ; tandis que, au contraire, les contributions indirectes proprement dites et les douanes n'offrent absolument aucun avantage de ce genre. Les considérations qui précèdent ne laissent pas que d'avoir quelque importance et doivent être un motif de n'établir de nouveaux impôts indirects qu'en cas de nécessité absolue et quand les impôts directs sont incapables de supporter une surcharge nouvelle.

Beaucoup de personnes attribuent encore une autre infirmité ou un autre vice aux contributions indirectes, c'est de démoraliser le pays, de le pousser à la fraude, à la dissimulation, même au parjure, d'être contraires à la santé publique en faisant sophistiquer les marchandises. Ce dernier inconvénient n'est que trop réel, surtout quand les droits portent sur une foule de denrées et qu'ils sont élevés sur chacune d'elles. Mais il rentre dans le vice plus général que nous avons noté plus haut et qui consiste à jeter de la perturbation dans les industries. Quant à la mauvaise influence des impôts indirects sur la moralité du pays, elle est constatée aussi partout où ces impôts sont très multipliés et très lourds. Ce n'est pas là, cependant, un vice dont les taxes directes soient absolument exemptes. Quand celles-ci sont excessivement élevées, surtout quand il s'agit d'impôts sur le revenu, la dissimulation, la fraude, le parjure même en sont la conséquence.

En définitive, nous avons établi que les impôts indirects avaient

six infirmités assez graves : ils ne peuvent pas être strictement proportionnels aux facultés des contribuables ; ils jettent du trouble dans la production, souvent même en arrêtent certaines branches ; ils donnent une organisation artificielle à l'industrie et même à la population, favorisant certains lieux aux dépens d'autres, certaines classes de commerçants, particulièrement les riches qui jouissent des facultés d'abonnements et d'entrepôt, aux dépens de petits négociants qui ne peuvent bénéficier de ces adoucissements ; ils coûtent en général des frais de perception un peu plus élevés que les impôts directs ; même pour des frais de perception égaux, ils arrachent à la production un personnel plus nombreux d'agents qui auraient pu augmenter la classe des ouvriers agricoles ou industriels ; enfin, quand ils sont élevés, ils sont souvent une cause de démoralisation.

Quoique nous ayons prouvé que chacun de ces vices, à l'exception du second et du troisième, est moindre que le vulgaire ne l'imagine, quoiqu'il soit vrai aussi que les impôts directs ont quelquefois des inconvénients analogues à plusieurs des précédents, néanmoins ces infirmités des impôts indirects sont tellement évidentes, qu'aucun pays ne recourrait à cette catégorie de taxes si elle ne présentait des avantages qui souvent en compensent ou même en surpassent les défauts.

Quels sont donc ces avantages des impôts indirects ? Nous les avons décrits *à contrario* en montrant plus haut combien les impôts directs étaient insuffisants. Revenons cependant encore sur cet important sujet. Il y a en effet quelques préjugés qu'il importe de dissiper.

L'un des mérites que l'on attribue généralement aux impôts indirects, c'est qu'ils se sentent moins que les impôts directs. Cela n'est vrai, toutefois, que pour des impôts depuis longtemps établis : il se peut que beaucoup de contribuables ne réfléchissent pas que les neuf dixièmes du prix de la livre de sel doivent être attribués à l'impôt : beaucoup peut-être oublieront un jour qu'ils payent à l'État 1 fr. 50 par kilogramme de café. Mais au moment de l'établissement des taxes ou des surtaxes indirectes, le contribuable en sent très bien le poids et comprend l'origine de ce poids : les détaillants ne négligent pas d'instruire sur ce point les consommateurs qui ne seraient pas bien informés. On peut même dire que souvent le public croit l'impôt plus fort et plus productif qu'il ne l'est. Ce n'est qu'après un certain laps de temps qu'il s'y habitue, qu'il n'y pense guère et qu'il ne le distingue pas du prix des choses. En tous cas, dans les districts qui touchent la frontière, dans ceux aussi qui produisent

à l'état naturel la denrée taxée, comme les régions salifères, le sentiment du poids de la taxe ne disparaît jamais de la population.

On dit encore que les impôts indirects sont volontaires, et c'est l'un des principaux avantages qu'on leur attribue : étrange avantage, comme nous le prouverons tout à l'heure. Mais, d'abord, c'est faire une plaisanterie que de dire que les impôts indirects soient volontaires. Ma volonté peut-elle aller jusqu'à me passer de sel, me passer de vin, de sucre, de café, même de tabac, si j'en ai une habitude invétérée? Il serait tout aussi facile d'échapper à l'impôt direct, en n'ayant qu'un appartement modeste dans un vilain quartier, en bouchant les fenêtres qui donnent du jour à la maison qu'on habite, en n'achetant pas de terre, ou en allant vivre à l'étranger. Cela serait aussi simple que de se passer de sel, de vin, de sucre, de café, de tout ce qui fait le confortable de la vie. Il n'est donc pas vrai que l'impôt indirect en général soit volontaire ; on ne peut s'y soustraire qu'en renonçant à toutes les commodités de la vie et en se soumettant à mille privations. Tout au plus pourrait-on dire que quelques-unes des taxes indirectes, celles sur le tabac par exemple et sur l'alcool, peuvent être évitées par le contribuable sans détriment et même avec profit pour sa santé et son intelligence.

Ce serait, d'ailleurs, une très mauvaise qualité pour un impôt que d'être volontaire; car supposez que tout le monde ou presque tout le monde eût la fantaisie de s'abstenir de le payer, il ne produirait plus rien ou presque rien; or, un impôt qui ne produit rien ou presque rien est un détestable impôt. Cette éventualité est un des défauts des taxes qui pèsent sur des objets ou des denrées dont l'usage n'est pas nécessaire et ne procure pas des jouissances à l'universalité des hommes, mais qui sont consommés par caprice, par entraînement de mode. Ainsi, en Angleterre, on avait mis une taxe sur la poudre aux cheveux : elle donnait un produit assez notable quand les gens du monde ou les laquais avaient pour habitude de se poudrer les cheveux, et qui récemment ne fournissait plus que le quarantième de ce qu'elle rapportait autrefois. D'après les documents anglais le nombre des personnes payant la taxe sur la poudre aux cheveux était en 1812 dans la Grande-Bretagne de 46,684, ce qui, à raison de 1 livre et 1 shelling de taxe, produisait au Trésor 1,225,000 francs : le nombre des têtes poudrées alla en diminuant chaque année, à mesure que le costume moderne et les habitudes démocratiques remplacèrent le costume du dix-huitième siècle et les goûts aristocratiques : en 1820, il y avait encore dans la Grande-Bretagne 29,199 personnes poudrées, qui, à raison de 1 livre 3 shellings 6 deniers (le taux de la

taxe avait été augmenté) payaient encore à l'État 857,000 fr. ; en 1830, le chiffre des têtes poudrées s'était abaissé à 12,831, et le produit à 376,000 fr. ; depuis lors la diminution est devenue beaucoup plus rapide, et en 1868 on ne recensait plus que 853 personnes se poudrant les cheveux et payant à l'État, d'après le même tarif que celui de 1818 à 1840, la somme insignifiante de 24,700 fr. (1). Ainsi voilà une taxe qui rapportait au Trésor en 1812 la somme encore sérieuse de 1,225,000 fr. et qui, cinquante-six ans plus tard, ne produisait plus que 24,700 fr., soit le cinquantième seulement du produit primitif. La même destinée pourrait échoir aux autres impôts indirects qualifiés de volontaires, c'est-à-dire à ceux qui portent sur certains goûts accidentels, passagers, et où la mode ou l'éducation ont plus de part que le besoin naturel. Or, que l'on pense à la lacune que laisserait dans le budget français la disparition ou même l'atténuation de l'habitude de fumer. Certes, ce n'est pas là une éventualité prochaine. Le peuple français ne vient aujourd'hui qu'au neuvième rang, en Europe, pour la consommation du tabac par tête d'habitant : il peut presque quadrupler cette consommation avant d'atteindre le niveau actuel de la Belgique : d'ailleurs, jusqu'en 1870, époque où l'élévation des tarifs a eu passagèrement une action déprimante, l'usage du tabac n'avait fait qu'augmenter chaque année en France ; dans les années récentes cette plus-value a reparu régulièrement. Il n'y a donc pas pour le fisc de péril imminent ; il pourra conserver longtemps encore, peut-être toujours, la recette nette de 300 millions environ que cet impôt lui procure : il verra même sans doute le produit s'en accroître encore. Mais enfin il est possible qu'un jour et peu à peu le goût du tabac disparaisse ; et l'on ne peut douter que ce ne soit un vice pour un impôt d'être exposé à diminuer de productivité par suite d'un changement d'habitudes ou d'éducation. Au surplus, nous nous souvenons du fameux mot de Mme de Sévigné sur le café qui devait passer comme Racine : il est possible que le tabac ait la vie aussi dure que Racine et le café. Néanmoins, nous maintenons qu'un impôt qui est volontaire manque de l'une des qualités d'un bon impôt : cette qualité, c'est la certitude d'un rendement s'accroissant de lui-même et presque automatiquement en proportion du développement de la richesse nationale.

On dit encore à l'avantage des impôts indirects qu'ils sont moins impopulaires que les directs. Cette observation n'est pas toujours vraie : quand les impôts indirects ne dépassent pas un taux modéré, et que d'ailleurs les moyens de perception en sont simples, comme

(1) Voir le *Report of the Commissioners of Inland revenue with some retrospective history*, 1870, t. II, p. 178.

pour le timbre, pour le sel, quand ils portent sur des industries très concentrées, comme celle du sucre, celle du tabac, dont le fisc est parvenu à se faire un monopole, ils ne sont pas impopulaires ou le sont infiniment moins que les impôts directs. Si le trésor voulait demander à des suppléments des impôts directs existants une somme équivalant à celle qu'il retire nette des impôts que nous venons de désigner, soit 160 millions pour le timbre, 150 millions pour le sucre, 30 millions pour le sel et 300 millions nets pour le tabac, si, disons-nous, le Trésor abolissait ces quatre impôts et demandait à l'impôt direct les 640 millions nets que ces taxes produisent, il s'exposerait à une impopularité beaucoup plus grande, à une résistance bien plus vive. Cela tient à ce que les impôts indirects que nous venons d'énumérer sont d'une perception facile, que de plus ils sont anciens dans le pays, que la population y est habituée, qu'elle n'est pas exposée de leur chef à des inquisitions ou à des vexations fréquentes. Mais il n'en est pas de même pour certains autres impôts indirects, comme celui sur les boissons et celui sur les allumettes. Si l'on parvenait à supprimer en France l'impôt sur les boissons on aurait beaucoup contribué à l'apaisement du pays (1). Nul impôt n'est plus impopulaire dans les pays de production : cela ne tient pas seulement à l'élévation de la taxe, mais beaucoup plus aux formalités auxquelles sont astreints un nombre infini de cultivateurs. En Angleterre, l'impôt sur les boissons rapporte plus et cause moins d'irritation, parce que la production de ces denrées agricoles ou industrielles y est concentrée dans un petit nombre de mains. L'impôt sur les allumettes surtout est un exemple du mécontentement que peut exciter une taxe indirecte maladroitement établie. Enfin, le souvenir de la gabelle, dont nous parlerons plus loin, celui des droits réunis, c'est-à-dire des contributions indirectes, lorsqu'ils furent établis avec le régime de l'inventaire, prouvent que les impôts indirects peuvent être parfois aussi odieux que les impôts directs. On rapporte que Napoléon Ier disait à Sainte-Hélène : « Ce sont les droits sur les boissons qui m'ont « perdu. » Un économiste de renom, qui appartient à la fin du siècle dernier et au commencement de celui-ci, Dupont de Nemours, écrivait de son côté : « Ces odieux droits réunis ont produit dans une « seule année deux révolutions : celle qui, dans l'espoir de la des- « truction des rats de cave, a détrôné Bonaparte, et celle qui, dans « le courroux de ce qu'une opération si désirée n'était pas complète,

(1) Nous maintenons ici le texte des deux premières éditions de cet ouvrage, mais nous regarderions, dans les circonstances actuelles, comme une suprême imprudence financière l'abandon complet d'un impôt qui produit à l'État 450 millions bruts par an. (Note de la 3e édition.)

« lui a rendu sa couronne (1). « Il y a, sans doute, beaucoup d'exagération dans ces paroles, mais il s'y rencontre peut-être aussi un fond de vérité. Pour qu'un impôt direct ne soit pas impopulaire, il faut qu'il frappe une denrée dont la production soit concentrée en un petit nombre de mains, comme celle du sucre, ou qui vient de l'étranger et n'a pas de similaire dans le pays, comme le café, ou qui ne se rencontre que sur des points limités du territoire, comme le sel, ou qui a pu être facilement transformée en monopole d'État, comme le tabac. Mais dès qu'une denrée est facile à produire et que la fraude, par conséquent, devient aisée, dès que les visites domiciliaires ou les formalités imposées à une partie considérable du public sont nombreuses, l'impopularité de l'impôt est très grande et dépasse parfois celle que suscitent les impôts directs (2). Enfin il faut dire aussi que l'ancienneté de l'impôt est pour beaucoup dans l'accueil que lui fait la population. La plus grande partie du public ne réfléchit guère, elle ne se rend pas compte du poids réel de chaque taxe, elle ne fait pas de calculs compliqués ou même de calculs simples ;

(1) Léonce de Lavergne, *Les Économistes français au* XVIIIe *siècle*, p. 434.

(2) On a la preuve de cette impopularité dans ce qui se passe en France pour l'impôt sur les allumettes.

Voici, d'après le rapport parlementaire de M. Berlet sur une proposition de M. Wilson, le relevé des procès-verbaux dressés par les agents de la Compagnie des allumettes, au cours de l'année 1875 et dans le premier trimestre de 1876 :

1875	1er trimestre	185	soit par mois	61
—	2e —	426	—	109
—	3e —	972	—	324
—	4e —	985	—	330
1876	1er —	2.112	—	704

Le nombre de procès-verbaux dressés dans le courant du mois d'avril 1876 et parvenus aux bureaux de la Compagnie est de 904, — de 696 pour la première quinzaine de mai. « Il ne faut pas, dit l'honorable rapporteur, perdre de vue qu'en ce moment, grâce au nombre restreint de ses agents, le service de répression n'est en pleine activité que dans quatorze départements, principalement dans la Seine et dans le Rhône. Mais à mesure que les brigades sont formées, on les dirige sur les nouveaux points du territoire ; c'est ainsi que les habitants des Vosges et de Meurthe-et-Moselle, qui avaient échappé jusqu'ici aux visites domiciliaires, vont y être soumis, et avant peu la France entière sera à la merci des agents de la Compagnie. Si les perquisitions n'atteignaient et ne gênaient que les fraudeurs, nulle contestation ne s'élèverait contre le régime actuel, mais on estime, d'après les indices recueillis par la commission, que, pour arriver à constater cinq mille délits et dresser cinq mille procès-verbaux, il a fallu procéder à vingt mille visites domiciliaires, c'est-à-dire violer inutilement quinze mille domiciles et inquiéter quinze mille ménages. » L'impôt sur les allumettes, création de M. Pouyer-Quertier, a singulièrement indisposé le public, a ruiné la Compagnie concessionnaire, n'a produit à l'État que 16 millions par an. C'est une des preuves qu'il ne faut pas mettre d'impôt sur les infiniment petits.

Au moment où nous revoyons ces lignes (janvier 1883), la situation pécuniaire de la Compagnie des allumettes est devenue un peu moins mauvaise, mais les allumettes restent détestables et désespèrent le consommateur.

elle est surtout impressionnée par les circonstances extérieures qui accompagnent l'assiette et la perception de la taxe.

On a encore l'habitude de citer comme mérite des impôts indirects cette circonstance qu'ils se perçoivent au moment le plus commode pour le contribuable, que lorsqu'il est pressé d'argent le fisc ne vient pas brutalement lui en demander, qu'il peut prendre son temps, qu'il dispose ses achats comme il l'entend, d'après les revenus qui lui échoient. Cette sorte de liberté et d'indépendance du contribuable, en présence des impôts indirects, n'est pas complète, puisqu'en définitive il ne peut volontairement se passer d'aucune des denrées taxées qui sont nécessaires à l'existence. Il n'en est pas moins vrai que, pour la plupart des impôts indirects, le consommateur peut faire ses payements à son aise et que c'est là un des vrais mérites de cette catégorie de taxes.

Néanmoins, tous les avantages que nous venons d'énumérer et que les différents écrivains assignent aux impôts indirects, ou bien ont été exagérés, ou sont d'une médiocre importance. Les mérites sérieux et considérables de cette catégorie de taxes, les voici :

Ces impôts sont à peu près le seul moyen de tirer une contribution un peu forte des très petites fortunes et de la population ouvrière. On peut frapper les classes inférieures de la nation d'un impôt direct modique, comme notre impôt personnel en France, comme la *Classensteuer* en Allemagne, mais il est bien difficile de demander et d'obtenir par l'impôt direct une quote-part un peu forte, 10 p. 100 par exemple, des petits revenus. Faire payer, par l'impôt direct, à une famille qui gagne 1,500 fr. par an, la somme de 150 fr., est un problème presque impossible. Or, dans la France actuelle, les dépenses ordinaires de l'État, des départements et des communes atteignant près de 4 milliards, représentent certainement, déduction faite des produits des domaines et des recettes de la poste et du télégraphe, environ 12 p. 100 du revenu total des Français. Nous avons, d'un autre côté, démontré que, dans un pays surtout où existe le suffrage universel, tout citoyen doit contribuer aux charges du pays proportionnellement à ses facultés. Dans les sociétés qui ont de lourdes dettes publiques et entretiennent un grand état militaire, l'impôt indirect nous semble donc inévitable pour recueillir la quote-part de la population ouvrière et de la petite classe moyenne dans les charges du pays.

Une autre raison sérieuse en faveur des impôts indirects, du moins chez les peuples où les dépenses publiques sont très élevées, c'est l'impossibilité d'asseoir des taxes directes très considérables sur des bases parfaitement équitables, ce qui rend un contre-poids

nécessaire. Cette vérité a été suffisamment prouvée plus haut.

Une dernière considération à l'avantage des impôts indirects, c'est cette élasticité, cette force de croissance spontanée, cette promptitude à suivre le mouvement de la richesse publique et à se développer avec elle, ce qni met presque chaque année des ressources plus grandes dans les mains de l'État, qui peut ou les employer en œuvres d'utilité publique, ou bien s'en servir pour diminuer les impôts. En France, de 1850 à 1869, le produit en a augmenté de 80 p. 100, à peu près sans élévation des tarifs. En Angleterre, dans le même temps, le produit s'en est maintenu au même taux, quoique les taxes aient été supprimées sur un nombre infini d'objets, et réduites sur presque tous les autres. En France aussi, depuis 1875, malgré des dégrèvements d'environ 300 millions, le produit de l'ensemble des taxes indirectes a augmenté de plusieurs centaines de millions.

Ces considérations font que dans nos sociétés si grevées les taxes indirectes doivent être combinées avec les directes. Si l'on nous permet cette expression, les pays de l'Europe occidentale sont des malades qui ne peuvent marcher qu'avec deux béquilles : une seule les laisserait suspendus en l'air, incapables de se mouvoir et d'avancer. Les pays mieux portants n'ont besoin que d'une canne, qui est d'un maniement plus léger.

Ce n'est pas à dire que l'on ne doive pas tendre à la simplification et à la réduction des impôts indirects, même à la suppression de plusieurs. La politique fiscale de la France devrait se proposer la réduction de plusieurs droits d'enregistrement et de timbre, notamment de ceux sur les mutations de propriété, l'abolition complète de tous les droits sur les articles fabriqués, comme le papier, les bougies, de presque toutes les taxes sur les transports et peut-être même la suppression absolue, non pas aujourd'hui, mais plus tard, de la taxe sur le sel et de tous les impôts sur les boissons, l'État conservant seulement comme matières imposables le sucre, le tabac, le café (1).

Disons encore qu'il doit y avoir toujours une certaine proportion entre l'impôt direct et l'impôt indirect. Cette relation doit, autant que possible, être observée et maintenue. Dans les temps de grande calamité nationale les surtaxes doivent porter à la fois sur les deux branches de recettes. Depuis la guerre de 1870, par exemple, l'État, a demandé au moins les quatre cinquièmes des ressources dont il avait

(1) On a timidement commencé, en 1877, l'exécution de ce programme, par la suppression de la taxe sur la petite vitesse et de la taxe sur les savons et la diminution des droits sur les sucres et sur les vins; mais le gaspillage auquel se sont livrées les Chambres depuis cette époque a empêché de poursuivre ces dégrèvements. Au lieu de réduire dans des proportions faibles l'impôt sur les vins, il eût beaucoup mieux valu diminuer les droits sur les transports à grande vitesse. (Note de la 3e édition.)

besoin à l'impôt indirect, et un cinquième à peine à l'impôt direct, sous différentes formes : droit sur le revenu des valeurs mobilières, centimes additionnels aux patentes, impôt sur les chevaux et les voitures, augmentation de certains droits d'enregistrement que nous assimilons aux contributions directes. La proportion entre les contributions directes et les indirectes a été déplacée : on a fourni un grief légitime aux classes laborieuses, quoique plusieurs des denrées indirectes les plus surtaxées, le sucre, le café, soient de celles dont la consommation est plus grande pour les personnes riches que pour les personnes pauvres. Il n'en est pas moins vrai qu'une Assemblée, qui se vantait de restaurer l'ordre moral dans le pays et de préserver les grands principes sociaux, aura donné un des plus manifestes exemples d'égoïsme de classe que l'histoire nous présente.

Il est difficile de comparer le montant des droits de douane et de consommation dans les divers pays civilisés. Les documents précis et exacts nous manqueraient, surtout pour les années les plus récentes. Cependant, en nous aidant du *Bulletin de statistique du Ministère des finances* qui a dressé une série de tableaux de ces divers droits pour les sept États de l'Europe centrale et en y joignant l'Angleterre et l'Italie, on arrive aux chiffres suivants qui se réfèrent à l'année 1876 et qui ne sont, d'ailleurs, qu'approximatifs.

ÉTATS.	POPULATION.	PRODUIT TOTAL des droits de consommation intérieurs. Milliers de fr.	PRODUITS des droits de douane. Milliers de fr.	PRODUITS réunis des droits de douane et de consommation. Milliers de fr.	PART contributive moyenne de chaque habitant fr.
Allemagne (1)	42,727,360	264,375	151,351	415,726	9 72
Autriche-Hongrie	36,882,466	352,840	49,000	401,840	10 89
Belgique	5,403,000	51,269	22,139	73,408	13 58
Danemark	1,903,000	5,251	28,254	33,505	17 60
France	36,643,000	954,059	264,351	1,218,411	33 25
Pays-Bas	3,865,456	77,986	12,186	90,173	23 32
Suisse	2.759,854	979	12,376	13,356	4 83
Angleterre	33,093,439	671,000	505,000	1,176,000	35 50
Italie	27,500,000	368,146	100,958	469,104	17 06

(1) Pour les sept premiers États nous avons pris simplement les chiffres donnés par le *Bulletin de statistique* (1er trimestre de 1879, pages 329 et suivantes). Pour l'Angleterre nos chiffres sont extraits du *Statisticol abstract ;* nous n'avons eu qu'à réunir les droits de douane et les droits d'excise en 1876, tout en retranchant des droits d'excise l'impôt sur le transport des voyageurs. Pour l'Italie nous avons recouru à la *Statistica finanziaria,* 1876 et 1877, *Prospetti e tavole grafiche.* La décomposition des impôts indirects de l'Italie se fait ainsi : droits de douane proprement dits, 98,326,000 fr ; droits de navigation, 2,632,000 ; droits de consommation ou octrois (*Dazio consumo*). 69,914,000 ; monopole du sel, 79.860,000 ; taxe de fabrication de l'alcool, la bière, etc., 3,027,000 ; monopole des tabacs, 132,824,000 ; taxe sur la mouture, 82,521,000. Par une bizarrerie de l'administration italienne la taxe sur la mouture figure parmi les impôts directs. C'est, cependant, la plus indirecte qui soit. (Note de la 3e édition.)

Nous ne savons pourquoi le *Bulletin de statistique* donne pour la France le chiffre de population moins la Corse, et pour l'Autriche-Hongrie moins la Dalmatie.

Ce tableau ne comprend pas l'ensemble des impôts indirects, puisque les droits sur les transports et les droits de timbre n'y figurent pas, non plus que ceux d'enregistrement. Il ne tient pas compte non plus des taxes locales. C'est l'Angleterre qui vient en tête pour l'élévation de la taxe relativement au nombre d'habitants ; mais en réalité, à cause des droits locaux d'octroi, c'est la France qui occupe le premier rang. Parmi les grands États l'Allemagne est celui qui a les impôts de consommation les plus légers. On comprend très bien, selon nous, que le Chancelier actuel de l'Empire rêve d'accroître cette catégorie de taxes ; parmi tous ses projets économiques qui sont souvent très critiquables, celui d'augmenter les impôts indirects intérieurs est un des moins mauvais.

CHAPITRE V

DES IMPÔTS DIRECTS. — LES IMPÔTS DIRECTS SUR LES PERSONNES OU CAPITATIONS.

L'impôt direct peut être établi tantôt sur les personnes, tantôt sur les choses (capitaux ou revenus). — De l'impôt direct sur les personnes ou capitation. — La capitation est un impôt très usité et dont les caractères sont très divers. — La capitation peut être égale pour tous les citoyens et le payement de cette taxe peut être une condition de l'exercice du droit de suffrage. — Exemple du Massachusetts. — La capitation en Russie. — Tendance de la capitation à prendre le caractère d'un impôt approximatif sur le revenu.

Les capitations graduées ou impôts de classes forment généralement le premier échelon de l'impôt sur le revenu. — Exemples des anciens États Italiens, de la Prusse et de plusieurs cantons suisses. — De l'organisation de la *Classensteuer* en Prusse. — Elle produit plus que l'*Einkommensteuer*, mais la plus-value est beaucoup moins rapide que celle de ce dernier impôt. — Raisons de cette différence. — Vices des capitations graduées. — La contribution personnelle en France. — Différents caractères qu'elle a affectés successivement. — L'impôt personnel devrait être distinct de l'impôt mobilier. — Les tarifs de cette contribution devraient être notablement relevés. — Le payement de la taxe pourrait, comme au Massachusetts, être une condition de l'exercice du droit de suffrage.

Nous avons examiné, en général, les mérites et les inconvénients respectifs de la taxation directe et de la taxation indirecte. Étudions maintenant à part chacun des impôts qui rentrent dans ces deux grandes catégories.

Les taxes directes ont pour caractère que le Trésor s'adresse, pour les percevoir, à la personne même qui doit en supporter le poids. C'est ce qui arrive pour l'impôt foncier, pour l'impôt personnel et mobilier, pour l'impôt général sur le revenu ou sur le capital, pour l'impôt sur les successions. On dira peut-être que cette définition n'est pas complètement exacte, en ce sens que pour certaines taxes directes le Trésor admet des intermédiaires : par exemple, pour l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, taxe évidemment directe, le Trésor s'adresse non pas à chaque porteur d'actions ou d'obligations en particulier, mais à la société qui a émis ces actions et ces obligations et qui doit en payer les dividendes ou les intérêts; de même pour l'impôt des portes et fenêtres, qui, à moins de conventions contraires, retombe sur le locataire et peut être considéré comme une annexe de l'impôt mobilier ; le Trésor se fait payer par le propriétaire qui rejette ensuite la taxe sur le locataire ; de même enfin pour l'impôt général sur le revenu en Angleterre, c'est le propriétaire foncier qui fait l'avance de la partie de l'*Income tax* que doit

supporter le créancier hypothécaire : ce sont les compagnies ou les industriels qui font également l'avance de la taxe que doivent payer sur leurs revenus les employés et les commis. Ces exceptions ne détruisent pas la règle que nous venons d'établir, tout au plus pourraient-elles en faire modifier la formule ainsi qu'il suit : dans la taxation directe le Trésor s'adresse immédiatement à la personne qu'il veut atteindre par l'impôt, ou, quand il admet un intermédiaire afin de rendre la perception de l'impôt plus facile et plus sûre en prenant les revenus à leur source, il donne à cet intermédiaire le droit légal de se récupérer du montant de la taxe sur la personne qui en définitive doit en supporter le poids.

L'impôt direct ainsi défini peut être établi de deux manières principales : 1° tantôt sur les personnes mêmes, sans tenir un compte exact des fortunes et des revenus ; 2° tantôt sur les capitaux ou sur les revenus, en proportion de leur importance, soit que ces capitaux ou ces revenus soient taxés chacun isolément suivant leur nature ou leur origine, soit que l'ensemble des capitaux ou des revenus de chaque citoyen se trouve imposé en bloc, après une déclaration, ou une constatation, ou suivant certaines présomptions légales.

L'impôt direct sur les personnes, qui s'appelle souvent *capitation*, en allemand *Kopfsteuer*, en anglais *polltax*, est certainement l'un des plus anciens et des plus universels qui existent. Il n'est guère de nation qui ne l'ait appliqué pendant une grande partie de son histoire : à l'heure actuelle, supprimé chez plusieurs, comme en Angleterre, il fonctionne chez d'autres qui sont à un très haut degré de civilisation, comme en France et dans la plupart des États qui composent l'Union américaine.

Cet impôt est raisonnable en principe, parfaitement justifiable, quoi qu'en disent beaucoup d'écrivains, à la condition toutefois qu'il soit très modéré et qu'il ne soit pas unique. Tout citoyen jouissant de la protection de l'État et bénéficiant, dans une certaine mesure, de l'existence de la société, il n'y a rien d'injuste à demander à chaque habitant du pays une taxe directe. Dans beaucoup de contrées le payement d'une taxe personnelle est la condition du droit de suffrage. M. David Wells nous apprend que dans l'État de Massachusetts, qui vient le second, comme richesse relativement à la population, de tous les États de l'Union américaine, le payement d'une *polltax* de 2 dollars (10 fr. 70 cent.) est nécessaire pour l'exercice du droit de suffrage. Cette *polltax*, d'ailleurs, semble bien rentrer, car, en 1870, dans la cité de Boston qui fait partie du Massachusetts, sur une population de 250,700 âmes, 54,242 personnes avaient payé la capitation, et comme elle n'est demandée qu'aux mâles au-dessus de vingt

ans (1), et que cette catégorie de personnes forme à peu près le quart de la population, on voit qu'à peu près l'universalité des citoyens, les neuf dixièmes au moins, avaient payé la taxe. En France, on a demandé plusieurs fois que le droit de suffrage ne fût accordé qu'aux citoyens ayant acquitté la taxe personnelle. Cette réforme serait juste et bonne : certainement, tous les citoyens dans notre pays contribuent aux dépenses de l'État, à cause des nombreux impôts indirects ; mais il ne serait pas mauvais que chaque homme ayant le droit de vote dût payer une taxe directe et que cette taxe directe fût accrue dans les temps de grande nécessité nationale.

L'expérience prouve que ces sortes de capitations ne sont pas d'une perception très incommode : on vient de voir comment la *polltax* est efficace à Boston ; en France l'exemple de la taxe personnelle est également satisfaisant. Dans beaucoup de villes de notre pays on autorise les municipalités à se racheter de l'impôt personnel ainsi que de l'impôt mobilier, en totalité ou en partie, par un prélèvement sur les produits de l'octroi ou de l'impôt indirect perçu à l'entrée des villes. Il y a des raisons à alléguer en faveur de cette mesure : les petits revenus contribuant largement aux dépenses soit de l'État soit des localités, par l'impôt de consommation, on juge équitable de les décharger de tout impôt direct. Cette pratique, cependant, a aussi des inconvénients : elle augmente les taxes indirectes en réduisant la part des taxes directes ; elle inculque moins à chaque individu le sentiment de l'intérêt qu'il a dans la bonne direction de l'État ou des administrations locales. A notre sens, tout homme ayant et exerçant le droit de suffrage doit payer une taxe directe.

Cette taxe évidemment ne peut être que minime, si elle est la même pour tous les citoyens. Nous avons trop insisté plus haut sur la difficulté de recouvrer de la population ouvrière des taxes directes élevées, pour que nous ayons à revenir sur ce sujet ; le taux de la taxe personnelle doit varier suivant différentes considérations, celle des besoins du pays et des administrations locales, celle de l'importance des impôts indirects existants.

La capitation peut être perçue sur tous les êtres humains, hommes, femmes ou enfants indistinctement. C'est alors une taxe très inique et très vexatoire, parce que le nombre de têtes dans une famille, surtout de jeunes têtes, loin d'être un indice d'aisance, l'est plutôt de gêne et parfois de misère ; parce que en outre les membres de la famille autres que les personnes adultes et mâles, ne jouissant

(1) *Cobden-Club essays*, 1871-72, p. 498.

d'aucuns droits politiques et d'aucune influence, ne peuvent être tenus pour personnellement responsables des dettes ou des charges du pays. La capitation peut être assise, d'autre part, sur tous les citoyens majeurs ayant le droit de vote : c'est le système que nous avons vu fonctionner en Massachusetts : à nos yeux, c'est le bon. Enfin, la capitation peut porter, comme en France, sur tous les citoyens et étrangers jouissant de leurs droits civils et non réputés indigents. Sont considérés comme jouissant de leurs droits, au point de vue de l'impôt personnel dans notre pays, les garçons ou les filles majeures ou mineures, qui ont des moyens d'existence, soit par leur fortune, soit par leur profession. Ce système hybride est défectueux. Les filles et les garçons mineurs peuvent être atteints dans leurs revenus par d'autres taxes. L'impôt personnel ne se justifie que lorsqu'il se rattache à la jouissance des droits politiques et en est la condition.

Le pays qui a retiré le plus de ressources de la capitation simple est la Russie : cet impôt ne laisse pas, toutefois, que d'y subir certaines dérogations, qui tiennent à des antécédents historiques. C'est sous Pierre le Grand que cette taxe fut établie en cette contrée et elle se rattache à l'organisation de l'armée permanente. La population fut divisée, au point de vue fiscal, en deux catégories : la noblesse, tenue à servir personnellement l'État dans l'armée ou dans les administrations civiles, et les classes soumises à la prestation de l'impôt. La taxe ne devait porter, dans l'idée de son fondateur, que sur les habitants qui cultivaient la terre ou exerçaient un métier ou un commerce ; les domestiques à gages et les personnes incapables de travail en étaient exempts. Un dénombrement général en 1719-1722 servit de base à l'assiette : les habitants du sexe masculin à porter sur les rôles étaient au nombre de 5,400,000, et les frais d'entretien de l'armée étant supposés devoir s'élever à 4 millions de roubles (le rouble métallique vaut 4 francs), on fixa l'impôt à 80 copecks par âme (l'âme en Russie, c'est le paysan mâle et adulte ; le rouble comprend 100 copecks). Le taux de l'impôt subit diverses modifications, tour à tour porté à 3 roubles 30 copecks par tête sous Alexandre Ier et au moment où le papier-monnaie était déprécié des trois quarts environ, il fut ramené à 95 copecks de 1840 à 1862, puis fixé à 1 rouble ; depuis 1867 il varie suivant les provinces de 1 rouble 18 à 2 roubles 61 copecks. La franchise accordée à la noblesse s'est maintenue jusqu'à nos jours ; on l'a même étendue aux commerçants, qui ont été assujettis à d'autres impôts directs, puis aux bourgeois notables. En 1866 la totalité des bourgeois des villes a été affranchie de la capitation que l'on a remplacée, pour les populations urbaines, par une

contribution immobilière. Le privilège consiste pour elles à payer une autre taxe plus proportionnelle.

C'est donc la classe rurale seule qui aujourd'hui en Russie acquitte la capitation. Le taux varie suivant les districts et même suivant la catégorie de cultivateurs. Les colons allemands de certaines provinces paient, par exemple, de 90 copecks à 2 roubles 7 copecks. Les Tartares du gouvernement d'Astrakhan, 2 roubles 78 copecks; les Israélites cultivateurs de Bessarabie, 3 roubles 60 copecks. Ces chiffres sont élevés puisqu'ils équivalent nominalement à 10 ou 12 fr., mais comme le rouble papier perd deux cinquièmes de sa valeur, le poids réel de la taxe s'abaisse d'autant. La répartition de l'impôt a pour base le dénombrement périodique et ne subit pas, en principe du moins, de modification dans l'intervalle de deux recensements. Les membres de la commune sont solidairement responsables du recouvrement de la capitation. Aussi jouissent-ils d'une complète autonomie pour la répartir chez eux.

Cet impôt a produit, en 1875, 57 millions de roubles (soit 228 millions de francs nominalement, les trois cinquièmes en réalité à cause de la dépréciation du papier). Il faut remarquer que cette taxe est le seul impôt direct qu'acquitte la classe rurale en Russie, l'impôt foncier n'existant que dans les provinces de l'Orient et en Pologne, et les villes seules payant une contribution immobilière sur les maisons. A la capitation proprement dite se joignent des taxes additionnelles perçues sous la dénomination de contribution provinciale. L'élévation de la taxe s'explique donc par l'absence des autres impôts directs qui existent dans la plupart des pays occidentaux. Il a été souvent question de supprimer l'impôt personnel; c'est une question qui est à l'étude; naturellement à la taxe disparue on en substituerait une autre, probablement analogue à notre taxe foncière.

Les modes de capitation sont variés suivant les temps et les pays, tantôt d'une grande simplicité, tantôt d'une excessive complication. Cet impôt a une tendance à se changer en impôt sur le revenu, et cette transformation peut s'opérer de différentes manières. Dans plusieurs contrées la capitation est un impôt de répartition, c'est-à-dire que l'État fixe d'avance la somme qu'elle doit produire pour tout le territoire, fait la part de chaque district ou de chaque commune, les autorités des localités distribuant ensuite le contingent qui est exigé d'elles entre les habitants et tenant souvent compte, pour cette répartition individuelle, de la fortune ou des revenus présumés des

(1) Nous ne parlons pas ici de la redevance des paysans des domaines pour l'indemnité de rachat du servage; c'est là une charge fort lourde, mais qui n'est pas à proprement parler un impôt et qui ne doit pas durer éternellement.

contribuables. Les choses se passent ainsi en Russie : alors la capitation perd son véritable caractère : elle devient un impôt sur le revenu de la plus mauvaise nature, parce que les contribuables sont arbitrairement taxés par leurs voisins les plus proches. Mieux vaut que l'État institue ostensiblement une taxe sur le revenu et la perçoive par ses propres agents : les vexations seront moins grandes.

Un système de capitation, qui dégénère ainsi par le procédé de répartition en un impôt sur le revenu, n'existe guère que dans un État primitif où l'administration se préoccupe plus de la facilité de perception des impôts que de leur équité. Au contraire, il est très fréquent que la capitation, sans prendre immédiatement pour base le revenu du contribuable, soit cependant graduée de manière qu'elle ait une certaine relation avec l'importance des revenus, si ce n'est de chaque citoyen, du moins de chaque catégorie de citoyens. C'est là ce que l'on appelle la *capitation graduée*. Dans l'histoire en France et en Angleterre il y a un nombre infini de ces taxes : aujourd'hui dans plusieurs États de l'Union américaine les *polltaxes* sont des capitations graduées ; il en est de même en Prusse pour ce que l'on appelle la *Classensteuer*, de même encore dans quelques cantons de la Suisse.

Voici quelle est la justification de ces capitations graduées : le législateur, désespérant de connaître au juste le revenu des contribuables, croit cependant pouvoir s'en faire une certaine idée. Il est difficile de savoir si telle personne a 5,000 fr. de rentes plutôt que 4,000 ; mais on peut deviner, d'après certains indices, qu'elle a de 3 à 5,000 fr. de rentes, qu'une autre a de 1,500 à 3,000, et que d'autres ne dépassent pas 1,500. On répartit ainsi la population en catégories, en classes, comme le dit le mot de « *Classensteuer* », et à chacune de ces catégories ou classes on demande une contribution différente. Le caractère hybride de cette taxe est facile à saisir : cet impôt de classes est bien une capitation en ce sens que tous les individus compris dans la même classe paient exactement la même somme, quoiqu'il puisse y avoir des différences assez sensibles dans la fortune ou les revenus des uns et des autres ; en second lieu, cet impôt de classes est bien un impôt sur le revenu, en ce sens que les contribuables sont placés dans une classe ou dans une autre, suivant l'importance présumée, déclarée ou constatée de leur revenu.

Dans l'établissement de ces capitations graduées les gouvernements laissent nécessairement prédominer l'un de ces deux caractères, celui de la capitation proprement dite ou celui de l'impôt sur le revenu. S'ils ont surtout en vue de maintenir dans une assez forte mesure à cet impôt hybride le caractère de la capitation, ils ne font qu'un très petit nombre de catégories ou de classes : ils en font, au

contraire, un grand nombre, s'ils inclinent surtout vers le principe de l'impôt sur le revenu.

Donnons quelques exemples de ces deux applications d'un même mode de taxe. Une capitation graduée qui se rapproche beaucoup de la capitation simple, c'est celle qui existait aux Indes lors de la conquête anglaise; la population y était divisée en trois classes : l'une, la classe élevée, payait 35 shellings, la classe moyenne 18 shellings, la classe inférieure 9 shellings et demi par famille. Le taux était assez élevé pour la dernière catégorie : il était plus fort pour les deux supérieures, mais sans atteindre un chiffre considérable. Le législateur n'avait pu se proposer ainsi d'établir une taxe proportionnelle au revenu des contribuables : il avait voulu seulement s'assurer une ressource assez importante par un impôt qui fût facile à asseoir et qui tînt un certain compte des situations sociales différentes, sans entrer toutefois dans le détail infini et le contrôle malaisé des fortunes ou des revenus individuels. Une taxe de ce genre est assez applicable dans des pays primitifs.

L'Italie et la Prusse, au contraire, offrent ou ont offert des exemples de ce que peut devenir la capitation graduée dans un système de raffinement fiscal. Au Piémont, d'après une loi de 1853, la taxe personnelle était de trois degrés, le petit, le moyen, le grand : en outre le taux de la taxe pour chacun de ces trois degrés variait suivant la population des communes. Dans celles ayant de 3,000 à 6,000 âmes les contribuables du petit degré payaient 1 fr. 50, ceux du second 3 fr., et ceux du premier 4 fr. 50. Dans les communes ayant plus de 6,000 âmes, les contribuables du petit degré étaient taxés à 2 fr., ceux du moyen à 4, et ceux du grand degré à 6. On était rangé dans l'un ou l'autre de ces degrés d'après la somme que l'on payait à l'impôt mobilier, dont la capitation était une annexe. En principe la taxe personnelle ou capitation était due par tout individu majeur et même par les mineurs, lorsque ceux-ci n'étaient pas soumis à la puissance paternelle. Était rangé dans le petit degré tout individu qui n'était pas tenu au payement de l'impôt mobilier et qui ne possédait pas plus de 3,000 livres de capital en biens meubles ou fonciers. Figurait dans le degré moyen tout individu possédant un capital mobilier ou immobilier de plus de 3,000 fr., alors même qu'il n'était pas inscrit à l'impôt mobilier ; étaient rangés aussi dans le même degré tous ceux qui payaient l'impôt mobilier dans les trois premières classes. Enfin étaient passibles de l'impôt personnel du grand degré tous ceux qui étaient rangés dans une classe de l'impôt mobilier supérieure à la troisième. La taxe personnelle ou capitation ainsi fixée était accrue, pour les individus qui avaient des domestiques, de 3 fr. par servante

et de 6 fr. par serviteur. Enfin cet impôt personnel ou capitation graduée ne s'appliquait pas au roi et aux princes de la maison royale, aux femmes mariées vivant avec leurs maris, aux personnes de service logées près de ceux qui les salarient, aux ouvriers et aux journaliers vivant principalement de leur travail et réputés indigents (1).

On peut juger d'après ces quelques détails du caractère de cette taxe : elle tenait une sorte de milieu entre l'impôt sur le revenu et la capitation pure et simple, se rapprochant néanmoins beaucoup plus de cette dernière. Le gouvernement se proposait d'obtenir, sans trop de frais d'information et sans trop de discussions et de vexations pour les contribuables, une ressource plus abondante que celle qu'eût fournie la capitation ordinaire. Le minimum de la taxe, comme on le voit, était de 1 fr. 50 dans le petit degré et dans les petites communes, le maximum pour un contribuable du premier degré habitant une grande ville et ayant, supposons-nous, quatre domestiques dont deux hommes et deux femmes, ne montait qu'à 24 francs.

Les divers États de l'Italie, avant la formation de l'unité de ce pays, affectionnaient ces capitations graduées : à Parme la taxe personnelle était due par tout individu, de quelque sexe ou de quelque âge qu'il fût, non réputé indigent. Était réputé indigent celui qui, par la réunion de ses revenus, n'avait pas une somme par jour égale au prix de la journée de travail fixée par la commune où il était domicilié. Le prix de la journée de travail était fixé à un franc pour les villes de Parme et de Plaisance, à 80 centimes pour les communes de la plaine et à 60 pour celles de la montagne. Les contribuables étaient divisés en trois classes, suivant que leur revenu réel ou présumé était inférieur à 1,000 livres, ou bien variait de 1,000 à 2,000, ou dépassait 2,000 : la taxe de la classe supérieure était triple de celle de la classe inférieure, et celle de la classe intermédiaire était double de cette dernière. Ce n'était pas, d'ailleurs, un impôt de quotité, c'était un impôt de répartition, dont le montant était fixé d'avance par le gouvernement; on distribuait le total de l'impôt entre les communes en multipliant le nombre des habitants de chacune par le prix de trois journées de travail : dans l'intérieur de la même commune la sous-répartition se faisait d'après les principes indiqués ci-dessus. Cet impôt était médiocrement productif ; en 1859, il ne rapportait au gouvernement que 120,000 livres pour 400,000 ou 500,000 habitants. Les communes y ajoutaient des taxes additionnelles. L'impôt personnel existant dans le Piémont n'était guère plus productif, malgré toutes ses divisions ; car, d'après M. Pepoli, il ne rendait au gouver-

(1) Nous empruntons ces détails et ceux qui suivent sur les taxes personnelles dans les anciens États italiens au *Traité des impôts* de M. de Parieu, t. I, p. 148.

nement, en y ajoutant l'impôt mobilier, que 92 centimes par tête.

En Toscane, au contraire, la capitation graduée affectait beaucoup plus le caractère d'un impôt proportionnel au revenu des contribuables et produisait plus que dans les autres États italiens, sans atteindre encore un chiffre très considérable. C'était aussi un impôt de répartition qui, en 1855, rapportait 1,600,000 livres, un peu plus de un franc par tête d'habitant. Dans chaque commune, des répartiteurs divisaient les contribuables en classes et fixaient la quotité de l'impôt pour chaque classe, de manière que le contingent de la commune dans la répartition faite par le gouvernement fût atteint. En 1855, à Florence le nombre des classes était de 35, et la taxe variait de 3 livres pour la dernière classe à 300 livres pour la première. Les contribuables étaient rangés dans chaque classe d'après leur revenu présumé.

En définitive, ces divers impôts étaient fort compliqués et d'un médiocre rendement : ils étaient loin d'avoir la productivité de l'impôt sur le revenu ; ils n'avaient pas la simplicité de la taxe pexsonnelle ordinaire. Ils furent supprimés ou modifiés, lors de la formation de l'unité italienne et de l'institution de la taxe sur la richesse mobilière, véritable impôt sur le revenu autre que le foncier.

Nous n'aurions qu'à condamner, comme arbitraires et peu productives, ces capitations graduées, si un État fort avancé dans la science administrative ne nous offrait un exemple d'un impôt de ce genre qui fournit une ressource importante. Cet État, c'est la Prusse, et cet impôt, c'est la *Classensteuer*, qui forme la base de l'impôt sur le revenu (*Einkommensteuer*) tout en en restant distincte.

La capitation graduée appelée *Classensteuer* fut établie en Prusse en 1820 ; elle fut modifiée à différentes reprises, notamment par les lois du 1er mai 1851, du 25 mai 1873 et du 16 juin 1875. Voici les diverses formes qu'elle a revêtues.

C'est dans la période de 1820 à 1873 qu'elle présenta le plus haut degré de complication. Elle ne s'appliquait qu'à la population des campagnes et à celle des villes de médiocre importance, qui ne supportaient pas les droits de mouture et d'abattage ; la population des villes importantes, étant soumise à ces derniers droits, était exemptée de la *Classensteuer*. Les contribuables étaient divisés en quatre classes, d'après leur profession et certains indices extérieurs. Les quatre classes comprenaient : la première, les journaliers et les domestiques ; la seconde, les paysans ; la troisième, les propriétaires et les marchands ; la quatrième, les riches. Chacune de ces quatre classes était, d'ailleurs, subdivisée en trois degrés, ce qui rangeait la population en douze catégories pour cet impôt. A chaque catégorie

correspondait une taxe spéciale, dont la plus faible était d'un demi-thaler par an (1 fr. 87 cent.), et la plus forte de 144 thalers (540 fr.).

La loi du 1er mai 1851 modifia cette organisation, sans profondément l'altérer. Elle eut pour principal objet de soustraire à la *Classensteuer* les contribuables riches, c'est-à-dire ceux qui ont plus de 1,000 thalers (3,750 fr.) de revenu annuel; ceux-ci furent soumis à un impôt spécial sur le revenu (*Einkommensteuer*). L'impôt de classes ou *Classensteuer* ne contint plus désormais que trois classes, subdivisées chacune en plusieurs degrés. Les trois degrés de la première classe (journaliers et domestiques) payaient respectivement une taxe mensuelle de 28 centimes, 62 centimes et 93 centimes, soit une taxe annuelle de 3 fr. 36, 7 fr. 44 et 11 fr. 16 par an, impôt assez élevé. La seconde classe (petits propriétaires, petits industriels, petits fonctionnaires, salariés au-dessus de la situation de domestiques et de journaliers, couches inférieures des professions libérales) comprenait cinq degrés qui payaient chacun respectivement une taxe mensuelle de 1 fr. 25, 1 fr. 56, 1 fr. 87, 2 fr. 50, 3 fr. 12, soit un impôt annuel variant entre 15 fr. et 37 fr. 50 pour cette seconde classe.

La troisième classe (propriétaires, marchands, fonctionnaires d'une certaine importance, professions libérales) comprenait toutes les personnes qui étaient dans une position supérieure aux précédentes, sans que leurs revenus atteignissent 1,000 thalers (3,750 fr.), chiffre à partir duquel on était imposable à l'impôt sur le revenu (*Einkommensteuer*). Cette classe était elle-même subdivisée en cinq échelons dont les taxes respectives étaient de 3 fr. 75, 5 fr., 6 fr. 25, 7 fr. 50 par mois, soit par an un minimum de 45 fr. et un maximum de 90 fr.

Si l'on admet — ce qui est présumable, — que la première classe de la *Classensteuer* répondait en moyenne à un revenu de 500 à 1,500 fr., la seconde à un revenu de 1,500 à 2,500 fr., et la troisième à un revenu de 2,500 à 3,750 fr., on voit que le taux de l'impôt était en moyenne de 80 centimes par 100 fr. de revenu dans la première classe, 1 fr. 50 par 100 fr. de revenu dans la deuxième classe, et 2 fr. 40 par 100 fr. de revenu dans la troisième classe.

Il n'y avait d'exemptés de l'impôt que les indigents, les soldats, les individus âgés de moins de seize ans, et dans le premier échelon seulement de la première classe (c'est-à-dire dans la catégorie la plus infime) les sexagénaires.

Cet impôt était productif, grâce probablement à la rigueur bien connue de l'administration prussienne : en 1854 il rapportait 30 millions et demi de francs; en 1864 il fournissait 36 millions; c'était environ 2 fr. par tête d'habitant, et il ne faut pas oublier que les con-

tribuables ayant plus de 1,000 thalers (3,750 fr.) de revenu n'étaient pas soumis à la *Classensteuer*.

Cette capitation graduée avait cependant bien des inconvénients; elle froissait beaucoup la population; la répartition des contribuables entre les classes, d'après leur état social, était fort entachée d'arbitraire. Enfin, pour les catégories les plus infimes de contribuables, la perception était difficile et coûteuse, les frais pour elles atteignaient à peu près le produit de l'impôt. On se plaignait aussi d'un défaut de coordination entre la *Classensteuer* et l'*Einkommensteuer* (impôt sur les revenus supérieurs à 3,750 fr.). En 1873, on fit, pour ces raisons, subir à la capitation graduée une réforme qui en altéra notablement le caractère. On exempta tous les très petits revenus; à l'ancien tarif établi d'après les professions ou l'état social des contribuables, on substitua un tarif reposant exclusivement sur l'importance des revenus. Enfin, on transforma l'impôt en impôt de répartition. Une autre loi de la même année (mai 1873) supprima les taxes sur la mouture et l'abattage dans toutes les villes et les remplaça par l'impôt de classes; l'impôt sur l'abattage put toutefois être maintenu comme taxe communale.

Après les modifications de la loi de 1873 et d'autres qui furent effectuées par une loi du 16 juin 1875, la *Classensteuer* fut organisée comme il suit : y furent soumises toutes les personnes ayant moins de 3,750 fr. de revenu, sauf quelques exemptions; ces exemptions comprennent les contribuables ayant moins de 525 fr. de revenu annuel; les sous-officiers et soldats, à la condition que leur revenu, en dehors de leur solde, ne dépasse pas 525 fr.; les titulaires des ordres militaires et les personnes ayant reçu une distinction particulière, à la condition que leur revenu ne dépasse pas 1,125 francs.

Les contribuables à la *Classensteuer* sont répartis en douze classes d'après leur revenu; ils paient des taxes qui varient de 3 fr. 75 cent. à 90 fr. par an (1). Le tarif est progressif en apparence, sans atteindre, pour la catégorie la plus élevée, le taux de 3 p. 100, qui n'est applicable qu'à l'*Einkommensteuer*. Le véritable caractère de la *Classensteuer*, c'est d'être un tarif progressivement décroissant, le tarif éprouve des atténuations d'autant plus grandes que le revenu est plus faible. Pour classer les contribuables il est établi une commission, dont le président et les membres sont choisis dans le comité exécutif de la municipalité par l'assemblée communale. Cette commission a le de-

(1) Comme, depuis 1873, la *Classensteuer* est un impôt de répartition, si l'assiette de la taxe, conformément au tarif, donne un revenu supérieur ou inférieur au contingent, le taux de la taxe subit une réduction ou une augmentation proportionnelle de manière à ce que le produit devienne égal au contingent de la localité.

voir de s'entourer de tous les renseignements possibles, et cependant *d'éviter toute recherche vexatoire ou trop approfondie concernant la fortune et le revenu des redevables.* Les membres de la commission sont tenus au secret. Les évaluations sont soumises à la révision des conseillers provinciaux, des chefs de cercle ou des bourgmestres des villes formant à elles seules un cercle. C'est la direction des finances du gouvernement du district qui arrête les impositions.

Le contribuable a deux mois de délai pour présenter des réclamations à partir de la publication des rôles. C'est le gouvernement du district qui statue, sur l'avis d'une commission choisie par la représentation du cercle. Si le gouvernement du district ne partage pas l'avis de la commission, la décision est rendue par une commission de district, qui est elle-même choisie par la représentation provinciale. Les commissions ont le droit, pour l'examen des réclamations, d'exiger toute déclaration, toute production de titres, contrats, livres de commerce, etc., et de déférer le serment. Si le réclamant ne fait pas cette production, sa requête doit être rejetée comme non fondée. Les réclamants et les gouvernements de district ont, d'ailleurs, le droit de se pourvoir en appel devant le ministère des finances qui juge en dernier ressort.

Cet exposé a dû faire connaître au lecteur les caractères essentiels de la *Classensteuer* prussienne; c'est un impôt de répartition, ce qui est d'ordinaire une mauvaise chose; mais ici les inconvénients du système de répartition sont un peu mitigés par la facilité qu'a l'administration de réparer l'année suivante les erreurs de la répartition de l'année courante : ainsi, en 1875, l'application du tarif de l'impôt de classes aurait produit 55,619,078 fr.; ce chiffre fut ramené, par une réduction proportionnelle des cotes, au contingent de 51,911,139 fr.; rien n'eût été plus facile que de tenir compte de ces constatations pour l'année suivante, et de porter alors le contingent à 55 millions et demi de francs; c'est ainsi que la *Classenteuer*, contrairement à la plupart des impôts de répartition, se prête, si le législateur le veut, à des plus-values annuelles. Il est impossible que l'on n'ait pas été frappé du caractère absolument administratif de l'assiette de l'impôt de classes en Prusse; la déclaration du contribuable n'y tient aucune espèce de place; il est classé et taxé administrativement; quand il réclame, il doit faire connaître tout le secret de ses affaires. Il est permis de douter que tous les pays se prêtassent aussi bien que la Prusse à une taxe aussi autoritaire.

Sauf cet inconvénient, la capitation graduée est d'une assiette plus facile que l'impôt sur le revenu proprement dit, surtout pour la partie la moins aisée de la population. Une foule de signes exté-

rieurs permettent sans une minutieuse inquisition de classer les gens en catégories. S'il se commet une erreur, elle n'a pas toujours des conséquences aussi graves que dans un impôt strictement proportionnel au revenu. On dit, en outre, en faveur de cet impôt, que c'est à peu près le seul moyen d'atteindre directement et avec un certain caractère de proportionnalité les petits revenus ; on ajoute que c'est une taxe qui ne se prête à aucun mécompte et où les prévisions budgétaires sont toujours atteintes; enfin, on allègue qu'une pareille taxe est très facile à augmenter en cas de besoins publics, sans que la fraude soit possible de la part du contribuable. Ainsi, en 1853 et en 1856, plus tard en 1859, le gouvernement prussien augmenta de 25 p. 100 la *Classensteuer* et l'*Einkommensteuer* en prévision des éventualités qui pouvaient résulter de la guerre de Crimée et de celle d'Italie. Le rendement de l'un et de l'autre impôt s'accrut immédiatement dans des proportions correspondantes.

Ces avantages sont réels, mais ils ont une contre-partie. Le produit de l'impôt de classes ou capitation graduée s'accroît beaucoup moins rapidement que celui de l'*Einkommensteuer* ou impôt sur le revenu de la partie aisée de la population. La *Classensteuer* rapportait à l'État, en 1854, 30 millions et demi de francs; en 1864, 36 millions; sous sa forme nouvelle elle a produit en 1875, dans la Prusse agrandie, 52 millions de francs. L'*Einkommensteuer*, impôt strictement proportionnel au revenu des classes riches, ne produisit que 8,617,500 fr. en 1854, 13,369,000 francs en 1864, et enfin le même impôt rapporta 37,702,000 francs à la Prusse en 1875. L'accroissement de produit de la capitation graduée (*Classensteuer*) a été de 18 p. 100 pour la période de 1854 à 1864 et de 44 p. 100 pour la période de 1864 à 1875. L'accroissement du produit du véritable impôt proportionnel au revenu des classes riches (*Einkommensteuer*) a été de 55 p. 100 pour la première période (1854 à 1864) et de 175 p. 100 dans la période de 1864 à 1875 (1). On peut dire, il est vrai, que cette énorme différence entre les plus-values respectives de la capitation graduée et de l'impôt sur le revenu des classes riches tient à des causes autres que l'assiette de chacune de ces taxes. Il est permis de soutenir, par exemple, que la richesse s'est plus rapidement développée dans les hautes classes de la société que dans les basses; on peut faire remarquer, en outre, qu'à mesure que le revenu national s'élève l'*Einkommensteuer* ou

(1) Les faits qui se sont passés de 1875 à 1880 n'infirment pas ce résultat, puisque, comme on va le voir tout à l'heure, le revenu de la *Classensteuer* a passé de 51,900,000 francs en 1875 à 53 millions et demi en 1879-80, tandis que le produit de l'*Einkommensteuer* s'est élevé de 37,702,000 fr. dans la première de ces années, à 40,650,000 fr. dans la seconde. La progression du dernier impôt continue à être plus rapide. (Note de la 3e édition.)

impôt sur les gens riches grossit aux dépens de la *Classensteuer* ou impôt sur les gens médiocrement aisés. On peut faire ressortir aussi cette considération que de 1864 à 1875 le royaume de Prusse s'est annexé des provinces et des villes très prospères comme le Hanovre et la Hesse-Cassel, et surtout la ville de Francfort, contrées où évidemment la fortune est plus concentrée que dans l'ancienne monarchie prussienne. Ces raisons rendent compte d'une partie de la différence qui existe entre la plus-value de la *Classensteuer* et celle de l'*Einkommensteuer*. Il n'en reste pas moins vrai que cette différence de plus-value est due aussi en partie à la différence des modes d'assiette des deux impôts. L'*Einkommensteuer* étant un impôt strictement proportionnel au revenu des contribuables suit de beaucoup plus près le développement de la richesse publique que la *Classensteuer* qui est une capitation graduée, recherchant seulement une proportionnalité approximative avec le revenu des contribuables. Pour cette dernière taxe, le gouvernement ou ses agents, ayant la responsabilité du classement, hésitent naturellement à faire passer les contribuables dans une classe plus élevée que l'année précédente.

Voici, au point de vue statistique, les renseignements les plus récents sur la *Classensteuer* prussienne : En 1879-80 l'application du tarif pour les douze classes aurait produit 44,660,000 marks, soit 56 millions de fr., en chiffres ronds; le contingent n'étant que de 42,873,612 marks, 53 millions et demi de fr. environ, on a eu à déduire 12 pfennigs par 3 marks de chaque taxe. Il y avait dans cette année 6,954,385 personnes exemptes de l'impôt, soit 26,80 p. 100 de la population totale, parce que leur revenu n'atteignait pas 420 marks (525 fr.) ou pour les autres cas d'exemption cités plus haut. Le nombre des contribuables était de 5,109,105 (27,64 p. 100 de la population), dont 1,180,140 célibataires ou personnes en dehors des ménages et 3,928,965 chefs de famille représentant, en outre d'eux-mêmes, 13,377,677 têtes. Dans cette même année 1879-1880 l'*Einkommensteuer* frappant les revenus supérieurs à 3,750 fr. était payé par 169,865 personnes, représentant avec les membres des familles des contribuables 620,378 âmes; le produit total de l'*Einkommensteuer* ne montait qu'à 32,538,816 marks, environ 40 millions et demi de francs, restant d'un quart inférieur à celui de l'impôt de classes. Il en ressort qu'en Prusse, comme dans tous les pays, les très petits revenus forment une masse beaucoup plus importante que les gros et les moyens revenus : cela est d'autant plus sensible pour la Prusse que l'*Einkommensteuer* y est perçu au taux de 3 p. 100 du revenu, et que la *Classensteuer* n'atteint pas, en moyenne, le taux de 2 p. 100. Sur les 5,109,105 personnes atteintes par l'impôt de classes,

la moitié, 2,697,365, était comprise dans le premier degré, passible d'une taxe de 3 fr. 75; près du quart (1,074,893) figurait dans le deuxième degré, dont la taxe est de 7 fr. 50; le quatrième quart seulement se trouvait distribué dans les dix degrés supérieurs (1).

Le lecteur qui voudra bien se rapporter au chapitre que nous avons consacré plus haut à l'examen de la doctrine de l'impôt progressif (notamment pages 164 et 165) y verra que plusieurs cantons de la Suisse, ceux de Saint-Gall et de Thurgovie entre autres, pratiquent le système des capitations graduées, comme forme de l'impôt sur le revenu.

Ce qui nous fait repousser surtout ces capitations graduées, c'est que ce sont des taxes arbitraires, brutales, qui mettent le contribuable à la discrétion des agents du fisc.

En France, sous l'ancien régime, en Angleterre et à peu près dans tous les pays, on a eu des contributions de ce genre, surtout dans les temps de calamités nationales; c'était un mode sommaire d'établir un impôt approximatif sur la fortune des citoyens. Les capitations graduées sont, en définitive, des taxes qui paraissent appartenir beaucoup plus au passé qu'à l'avenir.

Aujourd'hui notre impôt personnel est très simple : il serait, selon nous, fort recommandable si le paiement en était rattaché à l'exercice des droits civiques. Dans le système d'impôts de la Révolution, où l'on supprimait toutes les taxes indirectes intérieures en laissant subsister les droits d'enregistrement et les droits de douane, on établit un impôt de trois journées de travail par personne; le prix de la journée de travail devait être déterminé par l'administration locale; cet impôt fut conçu comme étant un accessoire de l'impôt mobilier. Ce dernier, établi en 1791, était complexe; il comprenait : 1° une taxe sur le revenu présumé d'après l'importance de l'habitation; 2° la contribution de trois journées de travail pour tout individu non réputé indigent; 3° deux autres taxes, l'une en raison du nombre de domestiques, l'autre sur les chevaux de luxe. Quoique tout cet ensemble, qui avait le nom d'impôt mobilier, fût un impôt de répartition, les deux dernières parties de cet impôt complexe, c'est-à-dire la contribution de trois jours de travail et la taxe sur

(1) Au moment où nous revoyons ces lignes, il est question d'une réforme de l'impôt des classes. Aux termes du projet de loi déposé par le gouvernement prussien au *Landtag* dans le courant de novembre 1882, les quatre dernières classes de la *Classensteuer* seraient supprimées, et cet impôt ne serait plus dû que par les personnes jouissant d'un revenu de plus de 1,200 marks (1,500 fr.). Cette tendance, à l'exemption des petits revenus, est générale en Europe. Dans le discours d'ouverture de la Diète suédoise le 17 janvier 1883, le roi de Suède parle aussi d'accorder aux petits revenus plus d'allègements que la législation n'en comportait jusque-là (Note de la 3e édition).

les domestiques ou sur les chevaux de luxe, étaient fixes; la taxe d'habitation seulement, formant la première partie de l'impôt multiple dit mobilier, pouvait être élevée ou abaissée suivant qu'il était nécessaire pour atteindre ou pour ne pas dépasser le contingent de chaque commune.

Cet impôt mobilier complexe subit différentes modifications dans le détail desquelles nous n'entrerons pas en ce moment. Les taxes somptuaires sur les domestiques et sur les chevaux furent complétées par d'autres qui frappèrent les cheminées et les voitures suspendues. La taxe personnelle fut pendant quelque temps convertie en une capitation graduée du genre de celles dont nous avons constaté l'existence en Italie et en Prusse. La loi du 7 thermidor an III avait porté d'abord le montant de cet impôt à 5 livres uniformément pour tous les contribuables. Une loi du 14 thermidor an V fixa cette contribution de 30 sous à 120 francs suivant les facultés des habitants. Un jury d'équité était institué dans chaque commune pour déterminer la cote de chaque contribuable. Ce système fut presque aussitôt abandonné qu'établi. Ces jurys locaux et populaires ont de grands inconvénients, surtout dans un pays où les passions politiques et les divisions sociales sont aussi grandes qu'en France. La loi du 26 fructidor an VI ramena la taxe personnelle à une contribution de la valeur de trois journées de travail; c'est au conseil général dans chaque département à déterminer tous les ans la valeur de la journée de travail dans chaque commune, sans pouvoir sortir des deux limites extrêmes de 50 centimes et de 1 fr. 50. Les tarifs généraux sont restés les mêmes qu'à la fin du siècle dernier, bien que les salaires aient certainement doublé ou triplé depuis lors.

L'impôt personnel demeure lié en France à l'impôt mobilier; ces deux taxes réunies sont un impôt de répartition; voici comment on procède pour allier ce caractère de répartition à la fixité de la cote individuelle pour la taxe personnelle. Le contingent de la commune dans la contribution personnelle et mobilière est d'abord réparti entre les contribuables en taxes personnelles suivant le tarif fixé pour la valeur de la journée de travail. Cette répartition ne parvient pas à atteindre totalement le chiffre du contingent, et la somme qu'il reste à se procurer est répartie entre les contribuables proportionnellement à la valeur des loyers d'habitation.

La taxe personnelle présente en France deux particularités dont l'une se rencontre dans plusieurs autres pays. Dans les communes qui ont un octroi, le contingent commun à la contribution personnelle et à la contribution mobilière peut être payé soit en totalité, soit en partie par un prélèvement sur les produits de l'octroi; la demande

de cette sorte de conversion d'un impôt direct en un impôt indirect doit être faite par le conseil municipal au préfet, et les délibérations prises à ce sujet par les conseils municipaux ne peuvent recevoir d'exécution qu'après avoir été approuvées par un décret. Si le rachat du contingent personnel et mobilier n'est que partiel, la portion à laquelle la commune ne pourvoit pas par un prélèvement sur l'octroi ne doit être répartie qu'en cotes mobilières seulement. Il arrive même généralement que les faibles loyers sont exemptés dans ce cas de la cotisation mobilière, tout aussi bien que de la personnelle.

On conçoit les raisons qui en France amènent les conseils municipaux et le législateur à épargner une taxe directe, même légère, aux populations urbaines qui supportent des taxes indirectes considérables sous le nom de droits d'octroi. Nous n'en considérons pas moins la disparition de la taxe personnelle dans les grandes villes de France comme un fait regrettable. Fidèle à notre maxime, que chacun doit payer un impôt direct, nous préférerions que la taxe personnelle et même la taxe mobilière subsistassent dans les grandes villes et que quelques-uns des droits d'octroi, ceux qui portent sur les objets d'alimentation les plus indispensables, fussent réduits ou abolis.

La seconde particularité, que nous avons annoncée plus haut, c'est que, en vertu de la loi du 21 avril 1832, la taxe personnelle est exemptée de tous les centimes additionnels, soit généraux, soit locaux, c'est-à-dire de toutes les surtaxes établies pour les besoins des communes et des départements ou même pour les besoins extraordinaires de l'État. La taxe personnelle n'étant perçue qu'en principal oscille donc entre le minimum de 1 fr. 50 et le maximum de 4 fr. 50 par an, suivant les communes. Si on voulait vraiment qu'elle fût égale à la valeur actuelle de trois journées de travail, elle devrait flotter entre un minimum de 4 fr. 50 et un maximum de 9 francs au moins; car il n'y a pas d'endroit en France où la journée de travail soit payée moins de 1 fr. 50, et dans les grandes villes ou même dans les pays agricoles et industriels prospères elle ne tombe pour ainsi dire jamais au-dessous de 3 francs.

Le produit de la taxe personnelle est naturellement très faible en France, puisque les évaluations de la journée de travail sont si minimes. Le nombre de personnes inscrites à cette taxe n'a pas cessé, cependant, d'augmenter. D'après un tableau, que nous trouvons dans l'ouvrage de M. de Parieu sur les impôts (1), le chiffre des contribuables inscrits sur les rôles de la taxe personnelle s'est élevé de 6,345,994

(1) T. I, p. 158.

en 1850 à 7,434,465 en 1866 ; d'un autre côté le nombre des taxes personnelles qui étaient rédimées dans les villes par un prélèvement sur les produits de l'octroi atteignait, en 1866, le chiffre de 365,327. Enfin le produit des taxes personnelles inscrites sur les rôles, non compris par conséquent celles que les villes rachetaient par un prélèvement sur l'octroi, montait à 12,811,000 francs en 1850 et à 14,762,000 en 1866. Il y avait donc eu, dans cet intervalle de seize ans, une progression de près de 2 millions de francs, ou 15 p. 100 environ, progression certainement légère, et qui correspondait uniquement à l'augmentation du nombre des contribuables inscrits sur les rôles, ce qui indique qu'en général les tarifs dressés par les conseils généraux pour le prix de la journée de travail étaient restés stationnaires durant cette période. D'après M. de Parieu, si les taxes personnelles étaient imposées dans les villes qui se rachètent au moyen d'un prélèvement sur l'octroi, le produit serait accru de 1,400,000 fr. environ, de sorte que l'on peut dire qu'en 1866 l'impôt personnel produisait en France environ 16 millions de francs, soit moins de 50 centimes par tête d'habitant (1).

Le nombre des contribuables à la cote personnelle, si on y comprend ceux dont la contribution est rédimée par un prélèvement sur les produits de l'octroi, n'était pas en 1866 moindre de 7,799,000. On peut penser qu'à l'heure actuelle, même malgré la perte de l'Alsace et de la Lorraine, il atteint 8 millions. Si la valeur de chaque journée de travail était relevée au prix réel, soit 1 fr. 50 dans les contrées les plus pauvres et 3 francs dans les grandes villes et dans les pays riches, en n'admettant même qu'une moyenne de 1 fr. 75 pour toute la France, on aurait une cotisation de 5 fr. 25 par contribuable, ce qui, pour 8 millions de contribuables, ferait 42,000,000 de francs, soit environ 26 millions de plus que le rendement actuel. Cette simple modification dans notre régime fiscal permettrait d'abolir certaines taxes indirectes critiquables comme celle du sel dont le produit est d'une trentaine de millions de francs. Ce serait là un résultat fort avantageux. On l'obtiendrait aussi par la transformation de la taxe personnelle en un impôt qui serait à la charge de tout citoyen jouissant de ses droits civiques et qui ne dépasserait pas 5 francs, recouvrables en deux ou trois versements. Ce ne serait pas une mesure antidémocratique, puisqu'elle existe dans le Massachusetts et dans

(1) Les documents administratifs sont très pauvres en renseignements sur la taxe personnelle, celle-ci étant toujours liée à la contribution mobilière dans laquelle elle se confond. C'est ainsi que dans le *Bulletin de statistique* du ministère des finances, depuis le premier numéro paru en 1877 jusqu'au milieu de 1882, nous n'avons trouvé aucun détail plus récent que les informations fournies il y a quinze ans par M. de Parieu. (Note de la 3e édition.)

plusieurs autres États de l'Union américaine. A Boston, comme nous l'a appris M. David Wells, la taxe de capitation dont le paiement est nécessaire pour l'exercice du droit de suffrage s'élève à 2 dollars (10 fr. 70). Il ne serait pas plus exigeant de demander aujourd'hui une contribution personnelle de 5 francs par Français majeur qu'il ne l'était en 1792 de réclamer une contribution variant entre 1 fr. 50 et 4 fr. 50.

Bien loin de rejeter complètement tout impôt direct de capitation, nous pensons qu'un semblable impôt, pourvu qu'il soit modique, peut avoir d'excellents effets : il dispense de taxes indirectes sur les objets de consommation les plus indispensables, comme le sel ; il inspire au peuple le sentiment que l'impôt est l'accompagnement nécessaire de l'exercice des droits civiques, et que le fisc peut s'adresser hautement, sans intermédiaire, même aux classes ouvrières, pour leur réclamer, si ce n'est la totalité, du moins une fraction de leur part dans les dépenses de l'État. Ç'a été une grande faute du législateur français de ne pas rendre plus mobile la valeur de la journée de travail, qui sert d'assiette à la taxe personnelle. On aurait dû en relever les tarifs à proportion que les salaires haussaient dans le pays ; on aurait dû aussi rattacher au paiement de la taxe personnelle l'exercice du droit de suffrage. Quant aux capitations graduées, nous les condamnons sans réserve.

CHAPITRE VI

LES IMPÔTS SUR LES BIENS. — L'IMPÔT FONCIER.

Caractère particulier de la propriété foncière. — La *rente de la terre* ou le *revenu net*. — Trois causes pour lesquelles la propriété foncière est une bonne matière imposable. — Formes successives de l'impôt foncier. — Taxe proportionnelle à l'étendue des terres. — Classement des terres en quelques catégories suivant le degré de fertilité, et taxe foncière uniforme pour chaque catégorie. — Taxe établie d'après le nombre des charrues, des têtes de bétail ou des arbres fruitiers. — L'impôt sur le revenu brut ou la dîme. — Grands inconvénients de la dîme dans les pays de civilisation un peu avancée. — Elle empêche la culture intensive et l'emploi de grands capitaux dans la production agricole. — La proportion du revenu net au revenu brut diminue en général à mesure que la culture se perfectionne. — Difficultés matérielles pour le recouvrement de la dîme. — Exemple de la Turquie. — Le poids de la dîme est d'autant plus lourd que la récolte est plus mauvaise.

Modes perfectionnés de l'impôt foncier. — L'impôt foncier peut être proportionnel soit à la valeur vénale des terres, soit au revenu net du propriétaire. — Le second procédé est préférable au premier. — Variations fréquentes dans le revenu net des terres.

De l'*incidence* de l'*impôt foncier*. — Trois systèmes. — D'après le premier système, l'impôt foncier pèserait sur le consommateur des produits agricoles. — En général, à moins qu'il ne soit extraordinairement lourd et mal assis, l'impôt foncier n'a aucune influence sur le prix des denrées. — Cas exceptionnels où l'impôt foncier a fait réduire l'étendue des terres en culture : exemples de la Turquie et de quelques districts de l'Angleterre par suite de l'exagération de la taxe des pauvres : exemple aussi de l'ancienne France depuis Louis XIV. — Second système, qui est le bon : l'impôt foncier bien assis porte seulement sur le revenu net des propriétaires. — Troisième système : un impôt foncier anciennement établi ne pèse pas sur les propriétaires actuels des terres non plus que sur le consommateur des denrées agricoles ; il équivaut à une expropriation d'une partie du capital du propriétaire primitif et contemporain de l'établissement de l'impôt. — Développement et réfutation de cette ingénieuse doctrine.

Il faut distinguer l'impôt sur les propriétés rurales de l'impôt sur les maisons. — L'incidence des deux taxes n'est, en général, pas la même. — La première est à la charge du propriétaire qui ne peut la rejeter sur le consommateur. — La seconde, dans les pays prospères, a une tendance à retomber sur le consommateur, c'est-à-dire sur le locataire de maisons ou d'appartements.

L'impôt foncier doit-il être fixe ou variable? — Il est préférable et plus équitable qu'il soit variable. — Doit-on adopter le système de *répartition* ou celui de *quotité*? — Grands avantages de l'impôt de quotité. — Il est inexact que la mobilité de l'impôt foncier, quand elle n'est pas excessive, décourage l'agriculture.

De l'impôt foncier dans les principaux pays de l'Europe. — L'impôt foncier en France. — L'impôt foncier en Italie. — L'impôt foncier en Cisleithanie. — L'impôt foncier en Belgique, en Hollande, en Prusse. — L'impôt foncier en Angleterre : il faut joindre à la *land-tax* les cédules A et B de l'*income-tax*, ainsi que les nombreuses taxes locales. — Les charges de la propriété rurale en Angleterre sont probablement un peu plus considérables qu'en France.

Modifications qu'a subies l'impôt foncier en France. — Sous la Révolution il devait être d'un cinquième du revenu net des terres, taux justifié par l'abolition des dîmes et des servitudes féodales. — L'Assemblée Constituante, toutes compensations faites,

diminuait plutôt qu'elle n'augmentait les charges de la propriété territoriale. — Dégrèvements successifs du principal de l'impôt jusqu'en 1821. — Augmentation considérable du revenu des immeubles. — Proportion de plus en plus faible de l'impôt relativement au revenu net. — Causes des plaintes des propriétaires fonciers en France. — Ils oublient les charges dont la Révolution les a débarrassés. — Ils ne tiennent pas compte des impôts que paient les capitaux dont les valeurs mobilières sont les titres représentatifs. — Ils perdent de vue le caractère particulier des centimes additionnels. — Enfin l'impôt foncier est très mal réparti. — Mieux réparti, l'impôt foncier sur les propriétés rurales et sur les propriétés bâties pourrait rapporter à l'État 50 ou même 100 millions de plus qu'aujourd'hui.

Le cadastre. — Le cadastre par masses de cultures. — Le cadastre parcellaire. — Exposé des opérations cadastrales. — Grands vices du dernier cadastre. — Insuffisance des moyens partiels pour y remédier. — Exemples des énormes inégalités de l'impôt foncier. — Chaque degré de la répartition est défectueux. — Certains propriétaires paient le quart ou le tiers, d'autres seulement le cinquantième ou le centième de leur revenu. — Nécessité de révisions périodiques des évaluations cadastrales pour rendre l'impôt foncier plus équitable et pour lui donner plus d'élasticité. — Moyens pratiques et simples d'accomplir cette réforme. — Exemples de quelques pays étrangers.

Du rachat de l'impôt foncier dans quelques contrées. — Résultats de ce rachat en Angleterre. — Le *Moukabala* en Égypte. — Raisons qui doivent faire repousser cette opération qui n'est qu'un emprunt déguisé et généralement onéreux.

L'enchaînement logique de notre ouvrage voudrait peut-être qu'après avoir étudié l'impôt sur les personnes, nos recherches portassent maintenant sur les taxes qui frappent l'ensemble du revenu ou l'ensemble de la fortune du contribuable. La taxation strictement proportionnelle aux facultés des citoyens est, en effet, l'idée qui semble se présenter en opposition avec celle de la capitation. Mais l'histoire montre que les impôts généraux sur la fortune ou sur le revenu sont, comme ressource normale et régulière, postérieurs aux divers impôts directs qui frappent soit la terre, soit les maisons, soit les instruments de travail, soit l'importance locative de l'habitation, soit les objets de luxe, soit l'exercice des industries. Une des difficultés considérables qu'offre l'introduction de l'impôt général sur le revenu ou sur la richesse dans nos vieilles sociétés, c'est précisément l'embarras de coordonner cette taxe nouvelle et générale avec différents autres impôts plus anciens et d'un rendement sûr, qui s'adressent aux différentes sources du revenu et de la fortune. Etudions donc ces impôts anciens avant d'examiner les impôts généraux sur le revenu ou sur le capital, *income or property taxes*.

Le premier qui s'offre à nous, c'est l'impôt foncier. On peut dire que c'est une des taxes les plus universelles et les plus antiques (1) : il soulève les plus importantes questions économiques, relativement à l'incidence, à l'assiette, à la mobilité ou à la fixité du taux de l'impôt.

(1) On a vu, cependant, plus haut que dans certains pays, encore primitifs, comme la Russie, l'impôt foncier n'existe pas, du moins sur la totalité du territoire, et est remplacé par la capitation. Il n'existe pas, non plus, pour les colons en Algérie.

Que la terre ait attiré d'abord l'attention de tous les gouvernements comme une excellente matière imposable, on ne doit pas s'en étonner. La propriété foncière profite plus que toute autre de la sécurité sociale, ainsi que des travaux publics qui peuvent être entrepris par l'État ou les localités. La propriété territoriale est, en outre, non pas la plus ancienne des propriétés ; des économistes distingués, M. de Laveleye entre autres, ont prouvé que dans le sens absolu que nous lui donnons, sous la forme du *dominium absolutum*, avec les droits étendus qu'elle confère, cette propriété est d'origine relativement récente, infiniment plus jeune en tous cas que la propriété du bétail, des instruments de travail, des maisons ou des meubles ; mais la propriété territoriale est antérieure du moins à la propriété mobilière telle que nous l'entendons, c'est-à-dire à toutes les participations dans les sociétés industrielles et commerciales. Enfin, la propriété territoriale offre — c'est un fait incontestable — un caractère particulier. Primitivement la terre était commune aux hommes : le propriétaire profite d'une sorte de collaboration des forces fécondes de la nature qui lui donne généralement, en plus du strict résultat de ses efforts et de l'intérêt du capital engagé par lui ou ses prédécesseurs, une sorte de *boni* que les économistes contemporains ont appelé *rente de la terre* et que les physiocrates voulaient désigner sous le nom équivoque de *revenu net*. Le propriétaire doit donc à la société une redevance pour la concession que celle-ci lui fait d'une chose anciennement commune, d'une chose qui est douée d'une vertu productrice en quelque sorte spontanée, qui, somme toute, rend plus qu'on ne lui donne. Tant que l'étendue du territoire n'est pas complètement occupée et appropriée dans un pays, le législateur ne se place guère à ce point de vue ; mais il est légitime qu'il s'y mette quand toute la terre est passée sous le régime de la propriété individuelle. Alors l'impôt foncier peut être considéré comme un loyer payé par le propriétaire à la société pour l'usage d'une richesse qui était primitivement commune et qui est en quantité limitée. Nous n'avons pas ici à justifier ni à expliquer les causes du régime de la propriété foncière individuelle : la vraie raison en faveur de ce régime, c'est qu'il est le seul qui assure la bonne exploitation du sol, qui porte la culture au plus haut degré de perfection et qui donne à la société la plus grande quantité possible de produits végétaux et animaux ; mais il n'en est pas moins vrai que le propriétaire foncier est en quelque sorte le locataire de la société prise dans son ensemble et qu'il lui doit une redevance pour l'usage des forces naturelles qu'il s'est appropriées.

Ainsi, la propriété foncière est une excellente matière imposable,

pour ces trois causes : qu'elle profite plus immédiatement peut-être que toute autre de la sécurité sociale et des travaux entrepris par les pouvoirs publics ; qu'elle était dans le passé presque la seule forme de la richesse, presque la seule source de revenus importants, et qu'elle est encore aujourd'hui, dans la plupart des contrées civilisées, la principale source des revenus des classes oisives ; parce qu'enfin la propriété territoriale a un caractère particulier, qu'elle comporte l'usage exclusif par des individus d'une chose primitivement commune à tous, et que le propriétaire foncier est en quelque sorte le locataire de la société prise dans son ensemble, devant une contribution qui équivaille à l'utilité des forces naturelles du sol.

L'impôt foncier a pris successivement différentes formes d'après les progrès de la civilisation et de la culture : primitivement il a pu être perçu en proportion de l'étendue du sol ; chaque hectare ou chaque arpent, quels qu'en fussent le mode de culture et le produit brut ou net, devait payer une taxe uniforme. Ce système est excellent dans les pays neufs où tout le sol n'est pas encore exploité, dans les colonies, par exemple ; aussi y est-il appliqué généralement, au moins pour les concessions nouvelles de terres pendant une période de quelque durée. Cet impôt a le mérite de l'extrême simplicité : comme ce que l'on appelle la rente de la terre ou le fermage n'existe pas encore dans ces contrées presque vierges, comme peu de capital a été incorporé au sol, comme il y a un intérêt social à ce que les premières terres mises en culture soient celles dont le fond est le meilleur, ou du moins celles dont la culture est le plus facile dans l'état des voies de communication et des travaux publics, il n'y a aucune objection à faire contre cette imposition uniforme dans les premiers âges des sociétés. Il est vrai qu'un semblable impôt est très médiocrement productif : il ne peut guère servir qu'aux dépenses locales et de viabilité. Mais les pays neufs, les colonies, notamment dans leur enfance, ont des besoins bornés.

Cette taxe foncière uniforme, quoiqu'elle soit recommandable pour une société qui se fonde et où tout le sol n'est pas occupé, deviendrait bientôt singulièrement injuste dans une société où tout le sol est approprié et où l'agriculture a fait des progrès : elle ne fournirait, d'ailleurs, que des ressources insignifiantes pour une société déjà avancée en civilisation et où la population est dense : car une des conditions qui sont inséparables de l'uniformité de la taxe, c'en est la modicité.

Avant d'arriver à l'impôt foncier strictement proportionnel au revenu net des terres, on passe souvent par d'autres méthodes qui y sont un acheminement. On peut, par exemple, répartir les terres

en différentes catégories et établir une taxe uniforme pour chacune de ces catégories, mais différant de l'une à l'autre. Ainsi dans le Mecklembourg on a distribué les terres en trois classes, et chacune d'elles est assujettie à une taxe fixe et uniforme par arpent. Cette méthode n'est qu'un léger perfectionnement de la précédente.

Dans d'autres pays, la taxe foncière a pu être perçue d'après le nombre des charrues, ou celui des têtes de bétail, ou celui des arbres fruitiers. C'est déjà là un progrès sur les procédés que nous venons de relater : mais c'est encore un système qui ne convient qu'aux pays primitifs où l'agriculture est extensive, où le cultivateur fait à la terre peu d'avances, où les procédés d'exploitation sont uniformes et grossiers. Dans ces contrées peu éclairées ou routinières on fait à peu près partout le même travail et l'on recueille les mêmes résultats avec un nombre donné de charrues; les bestiaux y sont partout les mêmes et diffèrent peu de valeur d'un point à un autre ou d'une exploitation à une autre.

Une méthode infiniment plus universelle autrefois et plus persistante aujourd'hui encore que les précédentes, c'est ce que l'on appelle la dîme, c'est-à-dire l'impôt prélevé en proportion du produit brut des terres. Toutes les civilisations du passé ont pratiqué ce système fiscal qui est aussi simple qu'en apparence équitable. Aujourd'hui encore il subsiste dans les contrées d'Orient. Au moment de la récolte on constate le produit, on en prélève le dixième ou souvent même une quantité plus forte, car le mot dîme, qui veut dire dixième, s'est appliqué à des impôts beaucoup plus élevés; ce qui caractérise la dîme, c'est le prélèvement proportionnel au revenu brut. Jadis, dans des sociétés encore peu éclairées, ce mode d'impôts pouvait n'avoir que des inconvénients médiocres; les moyens d'échange n'existant guère, la perception de l'impôt en nature était excusable : en outre, la culture étant généralement extensive et se faisant d'après des procédés grossiers, sans grand emploi de capitaux, la proportion du revenu brut de la terre au revenu net, c'est-à-dire au bénéfice de l'agriculteur, était beaucoup moins variable qu'elle ne l'est dans nos civilisations avancées.

Quand une société est arrivée à un certain état de développement, le maintien du système des dîmes est un obstacle presque insurmontable au développement de l'agriculture en même temps qu'il constitue une flagrante injustice. Mieux vaudrait encore l'impôt sur les charrues, sur les têtes de bétail et sur les arbres fruitiers. Le propre d'une culture progressive, c'est l'incorporation de grands capitaux dans le sol, c'est aussi d'énormes avances faites à la terre sous la forme d'engrais et d'un plus grand emploi de main-d'œuvre. Il en

résulte que plus une agriculture est avancée, plus la proportion du revenu net au revenu brut diminue, une très grande partie du revenu brut étant absorbée par le remboursement des avances faites au sol sous la forme d'engrais et par l'intérêt et l'amortissement des capitaux immobilisés dans l'exploitation. Quand on se contente de gratter la terre avec un soc et qu'on sème chaque année sur un terrain nouveau en laissant de grandes étendues en jachères, le produit net dépasse souvent la moitié du produit brut et atteint quelquefois les deux tiers; au contraire, quand la culture devient savante, les proportions se renversent, les frais absorbent les deux tiers, quelquefois les trois quarts du produit brut et réduisent considérablement la proportion du produit net. Il est bien vrai que d'une manière absolue le produit net est beaucoup plus considérable pour un hectare bien cultivé que pour un hectare qu'on se contente d'effleurer avec la charrue; mais la proportion du produit net au produit brut est plus faible dans le premier cas que dans le second. Si donc, dans un pays déjà avancé en civilisation, on établit un impôt d'un dixième sur le produit brut des terres, cet impôt représentera une taxe d'un cinquième tout au plus du produit net sur les terres exploitées d'une manière primitive, tandis qu'il atteindra souvent le tiers et quelquefois la moitié du produit net des terres dont la culture est très perfectionnée. La dîme est donc un obstacle à la bonne exploitation du sol : elle encourage le mauvais cultivateur ou du moins elle l'exonère d'une partie de l'impôt qu'il devrait payer, et elle charge, au contraire, d'une manière abusive l'agriculteur habile; par conséquent elle décourage ses efforts.

Il y a bien un moyen d'atténuer ces inconvénients de la dîme, tout en conservant cette méthode d'impôts. Ce moyen consiste à prendre en considération les différentes cultures et à ne pas prélever par la dîme la même proportion de chacune d'elles. Si l'on constate, par exemple, que la culture du lin ou que celle du colza exigent, relativement au produit brut, des avances infiniment plus considérables que la culture du blé, on peut ne prélever par la dîme que 5 p. 100 du produit du lin ou du colza, tandis qu'on continuerait à prélever 10 p. 100 du produit du blé. A une époque rapprochée de nous, l'empereur d'Autriche, Joseph II, adopta un procédé de ce genre. Il voulut asseoir l'impôt foncier sur le revenu brut, mais en variant la proportion de l'impôt au revenu brut suivant la nature des cultures. Ce régime est moins mauvais que la dîme pure et simple. Il est encore très défectueux : car, même pour une culture identique, pour la production du blé, par exemple, les avances du cultivateur relativement au produit peuvent varier dans une proportion infinie.

La dîme a, d'ailleurs, d'autres inconvénients. Si, comme c'est le cas général, le fisc doit chaque année, au moment de la récolte, déterminer la part qui lui revient d'après la production, cette constatation, aussi fréquemment répétée, n'est pas sans préjudices graves pour l'agriculture. Il faut un nombre considérable d'employés soit de l'État, soit des fermiers des dîmes, pour vérifier la production de toutes les exploitations. Comme les récoltes se font au même moment dans un même pays, il est difficile que ces employés, si nombreux qu'ils soient, puissent s'acquitter de leur besogne de manière à ne pas gêner une partie des cultivateurs dans leur exploitation. En Turquie, par exemple, où les récoltes ne peuvent être rentrées qu'en présence de l'agent des dîmes ou bien après qu'il a déterminé sa part, il résulte de cette organisation que souvent les campagnards sont empêchés de faire la récolte au moment opportun, qu'ils ne peuvent la soustraire toujours aux intempéries menaçantes ; si bien que l'impôt proportionnel au produit brut des terres a pour conséquence la diminution de ce produit brut.

Voici encore un autre effet, très peu connu, du régime des dîmes, c'est qu'il augmente les charges de l'agriculture et les bénéfices du Trésor dans les années de mauvaise récolte. Au premier abord cette proposition peut paraître étrange, elle est cependant très vraie. Supposons un pays dont la production de blé moyenne et nécessaire pour la consommation nationale soit de cent millions d'hectolitres. Admettons que le prix moyen de l'hectolitre soit de 20 francs : par la dîme sur le blé l'État percevrait dans les années normales une valeur de 200 millions de francs. Eh bien ! si par suite des intempéries la production vient à tomber d'un quart, à 75 millions d'hectolitres, le fisc prélèvera pour son dixième 7 millions et demi d'hectolitres ; mais on sait que, lorsqu'il y a un déficit dans la récolte, la hausse des prix est infiniment plus considérable que l'importance de ce déficit : quand le déficit est du quart de la récolte, la hausse des prix est généralement de la moitié : les 7 millions et demi d'hectolitres que prélèvera le fisc dans ce cas, au lieu de valoir 20 francs chacun, en vaudront 30, ce qui portera à 225 millions de francs au lieu de 200 millions la part du fisc. Ainsi, la dîme peut produire plus au fisc dans les années calamiteuses que dans les années ordinaires. On peut juger de la moralité d'un système qui charge d'autant plus le pays que le pays est plus malheureux.

Venons-en aux modes perfectionnés d'assiette de l'impôt foncier. Il y en a deux principaux : l'impôt foncier peut être établi en considération de la valeur vénale des propriétés constatée d'après le cours d'un nombre d'années déterminé. Ou bien il peut être assis sur le re-

venu net de la terre, présumé d'après des évaluations officielles et des états cadastraux. C'est ce dernier système qui est généralement adopté en Europe avec cette importante variante que dans certains pays, comme en France, les évaluations du revenu ont été faites une fois pour toutes, qu'elles restent fixes et invariables, que dans d'autres pays, au contraire, elles sont ou bien sans cesse rajeunies, ou périodiquement révisées.

Le premier de ces deux modes, celui qui consiste à asseoir l'impôt foncier sur la valeur vénale des propriétés, est le plus facile à pratiquer. Dans les pays où l'administration des finances est bien constituée, où la population agricole est prospère, dans ceux surtout où les lois de succession édictent le partage égal entre les enfants ou du moins restreignent la quotité dont le père de famille peut disposer, les mutations sont fréquentes ; les actes de partage en cas de succession fournissent des lumières qui ajoutent à celles des actes de vente. On peut raisonner par analogie pour les propriétés qui depuis longtemps n'ont été ni vendues, ni transmises par succession, et en apprécier approximativement la valeur. En réunissant le service de l'enregistrement à celui des contributions directes, on peut donc arriver facilement à une assiette assez équitable de l'impôt foncier. Il est important d'observer que, bien qu'en ce cas l'impôt soit assis sur le capital, il n'est en réalité perçu que sur le revenu.

Ce mode d'établissement de l'impôt foncier est donc commode, surtout dans les pays où, les droits de mutation étant peu élevés, les aliénations d'immeubles sont fréquentes et les déclarations de prix sont sincères. Nous préférons, néanmoins, le second procédé, celui qui asseoit l'impôt foncier directement sur le revenu net des terres constaté par des évaluations administratives et des états cadastraux fréquemment renouvelés. En effet, dans les pays où l'agriculture et l'industrie sont très développées, le revenu net des terres et par conséquent leur valeur vénale, qui n'est qu'une capitalisation de ce revenu, subissent des variations fréquentes. Une culture nouvelle, comme celle de la vigne, de la betterave, de la garance, peut doubler, quadrupler, décupler quelquefois le revenu des propriétés de toute une région. De même des accidents naturels ou des découvertes industrielles peuvent subitement réduire de moitié, ou des trois quarts, ce revenu net et cette valeur vénale; un insecte, comme le phylloxera, peut détruire les vignobles; la production artificielle d'une couleur similaire (l'alizarine) rend improductive la culture de la garance : une maladie peut tuer la graine indigène de vers à soie ou même faire périr les mûriers : voilà trois cas particuliers d'influences qui en quelques années ont changé le revenu net et la va-

leur vénale des propriétés d'une partie de la France. A côté de ces trois cas particuliers, il peut s'en rencontrer une quantité d'autres.

Ces changements qui peuvent se produire avec rapidité font que la connaissance des prix de vente et des estimations de la valeur des immeubles dans les actes de partage n'est pas toujours suffisante pour l'assiette de l'impôt foncier. Dans ces cas de transformations soudaines les données que fournit l'enregistrement sont souvent surannées et deviennent fausses quand on les veut appliquer au moment présent. Aussi est-il préférable d'établir l'impôt sur le revenu net normal des terres, directement constaté par des enquêtes administratives qui doivent se renouveler à des époques périodiques, lesquelles ne soient ni trop rapprochées ni trop éloignées, par exemple tous les dix ou douze ans. Si, dans l'intervalle de ces révisions, il se manifeste quelque phénomène naturel ou quelque découverte artificielle qui vienne réduire notablement le revenu net des terres, comme l'ont fait le phylloxera pour le Midi et la production de l'alizarine se substituant à la garance pour le Comtat Venaissin, des remises d'impôts doivent être accordées par la puissance législative : dans le cas, au contraire, d'une augmentation du revenu des terres dans l'intervalle des révisions périodiques, il est sage de laisser le contribuable en profiter.

Avant d'étudier les transformations qu'a subies en France l'impôt foncier et les moyens de perception, il nous faut nous arrêter à quelques considérations relativement à l'incidence de cette taxe.

Sur qui retombe en définitive l'impôt foncier? Est-ce sur les consommateurs de produits agricoles? Est-ce sur les propriétaires ou sur les fermiers? Enfin, cette question va paraître bizarre, n'est-ce sur personne? c'est-à-dire l'impôt foncier, lors de son établissement, a-t-il diminué purement et simplement la valeur vénale des terres, de sorte que le propriétaire d'alors en ait seul supporté le poids par une réduction de revenu et de fortune, les acquéreurs postérieurs ou même les cohéritiers dans les partages ne s'étant chargés des terres anciennement imposées que pour un prix fixé en considération du revenu net, déduction faite de l'impôt? Ces questions sont assez délicates à résoudre : les hommes de science et les hommes de finances se sont divisés sur ces différents points.

Tout d'abord, nous devons dire que dans certains pays on donne au mot d'impôt foncier une extension qui n'est pas scientifique et qui a le tort de confondre des choses très dissemblables. En France, par exemple, l'impôt foncier comprend non seulement une taxe territoriale sur la propriété rurale, mais encore une taxe sur les maisons. Ce sont là deux impôts différents par leur nature et par leurs

effets. La taxe sur les maisons n'a point la même incidence que la taxe foncière : elle subit de tout autres influences économiques. Quand donc nous parlerons de l'impôt foncier, sans spécifier que nous entendons aussi par ce mot la taxe sur les maisons, nos raisonnements ne s'appliqueront qu'aux impôts sur les propriétés agricoles.

Il y a trois systèmes relativement à l'incidence de l'impôt foncier. D'après le premier système, cet impôt pèserait sur le consommateur des produits agricoles : cette opinion peut être soutenue au point de vue scientifique en la rattachant à la célèbre doctrine de Ricardo sur la rente de la terre; mais elle est surtout professée empiriquement par les défenseurs des agriculteurs dans les assemblées politiques. Dès qu'il s'agit d'accroître l'impôt foncier, « prenez garde, disent-ils, vous allez renchérir les subsistances ; vous allez élever le prix du blé ». Cette objection n'a pas une grande portée; presque toujours elle porte à faux. C'est ce que nous avons démontré dans un précédent chapitre en établissant que les propriétaires fonciers n'auraient aucun moyen de rejeter sur les consommateurs le poids d'un impôt unique sur le capital et qu'ils le supporteraient à eux seuls.

En effet, le prix des subsistances, comme celui de tous les autres objets, est réglé par la grande loi de l'offre et de la demande. Pour que le prix des subsistances haussât dans un pays par suite de l'établissement ou de l'augmentation de l'impôt foncier, il faudrait de deux choses l'une : ou que cet impôt réduisît la quantité des subsistances annuellement produites, ou bien qu'il augmentât chez les consommateurs les désirs et les moyens d'acheter de ces denrées. Il est clair que l'impôt foncier ne peut avoir ce dernier effet. Mais aurait-il le premier? c'est-à-dire la conséquence de l'établissement ou de l'augmentation de cet impôt serait-elle de réduire l'étendue des terres en culture ou de rendre plus mauvaises les méthodes de travail? Cette conséquence ne pourrait se manifester que dans le cas d'un impôt foncier extraordinairement lourd et mal assis, d'un impôt foncier qui absorbât la totalité de ce que l'on appelle la rente de la terre, c'est-à-dire de cette partie du produit net qui dépasse les frais de culture et les bénéfices légitimes du fermier. Tant que la rente de la terre ne sera pas absorbée par l'impôt foncier, le propriétaire aura un intérêt évident à continuer à exploiter ou à faire exploiter sa terre et à perfectionner les méthodes de culture; dans ce cas la quantité des subsistances ne sera pas réduite, les prix ne pourront donc pas hausser. Cette hausse serait d'autant plus impossible que le pays aurait un régime de douanes plus libéral, admettant, sans droits compensateurs, les denrées et les subsistances venant de l'étranger.

Ainsi, l'impôt foncier, à moins qu'il ne soit extraordinairement élevé et singulièrement mal assis, n'exerce aucune influence sur le prix des subsistances : il diminue seulement ce que l'on appelle en langage scientifique la *rente de la terre*, c'est-à-dire le revenu net du propriétaire après la défalcation des frais de culture et des bénéfices du fermier. Cette proposition est d'une vérité générale dans tous les pays où la terre est complètement occupée : elle ne s'applique pas, au contraire, aux pays neufs où une grande partie du sol n'est pas encore en culture, comme les États-Unis et l'Australie. Dans ces pays l'impôt foncier agit comme une augmentation des frais généraux d'exploitation des terres nouvelles et en retarde, par conséquent, la mise en culture. Dans ces contrées jeunes l'introduction de l'impôt foncier est plus préjudiciable que dans les contrées vieilles, à moins qu'il ne s'agisse simplement de taxes locales pour la viabilité et les différentes dépenses des communes ou des districts.

Même dans les contrées où tout le sol est occupé, on peut cependant prévoir quelques cas où l'impôt foncier augmenterait d'une manière indirecte le prix des produits agricoles; mais ces cas ne se rencontrent guère dans les pays bien administrés. Supposons un impôt foncier qui ne soit pas proportionnel au revenu net des terres et qui soit perçu à un taux très élevé, la dîme, par exemple, augmentée du quart des dîmes, de l'impôt sur les moutons, sur les porcs, etc., telle qu'on la percevait avant l'insurrection de 1875 dans l'Empire turc. Cette taxe, étant singulièrement lourde et de plus mal assise, peut absorber une si forte part du revenu net de certaines terres que le paysan ou le propriétaire s'en trouve complètement découragé, surtout quand il peut avoir la crainte d'augmentations nouvelles. D'après les rapports des consuls anglais, l'étendue des terres en culture diminue dans certains districts de l'Empire ottoman, notamment en Syrie. La dîme prélevant 12 1/2 p. 100 sur le produit brut, et s'élevant souvent à davantage par suite des exactions des fermiers, une foule d'autres taxes venant s'y joindre, le paysan et le propriétaire ne bénéficiant d'aucuns travaux publics et d'aucune sécurité en échange des impôts qu'ils paient, on conçoit qu'ils se laissent aller à un incurable abattement. Les mêmes effets résultaient de la même cause dans certaines provinces de l'ancienne France.

Même à l'heure actuelle, en supposant un impôt qui fût primitivement proportionnel au revenu net des terres, mais qui soit resté fixe en principal sans tenir compte des variations de ce revenu et qui se soit grossi incessamment de centimes additionnels ou de taxes locales, il peut se produire exceptionnellement, dans certains districts, des cas où la plus grande partie du revenu net étant absorbée par

cet impôt mal établi, quelques terres soient abandonnées, ce qui cause une diminution des produits agricoles. Dans quelques districts de l'Angleterre on a vu des exemples de cet abandon par suite du taux excessif des taxes locales (1). Dans une contrée de civilisation avancée de pareils faits doivent être bien exceptionnels : ils proviennent moins de l'élévation même que du mode d'assiette de l'impôt.

Voilà un des inconvénients possibles, quoique rares, de la fixité du principal de l'impôt foncier, jointe à la mobilité des centimes additionnels ou des taxes locales qui sont greffées sur ce principal ; mais l'extrême mobilité même du principal de l'impôt foncier pourrait, d'une autre manière, avoir le même inconvénient. Si, au lieu de réviser l'assiette de l'impôt à des intervalles suffisamment espacés, par exemple tous les dix ans, et d'exempter de toute augmentation pendant quelques années (cinq ou six ans) les cultures nouvelles, on voulait pratiquer les révisions incessantes, frapper chaque amélioration, chaque transformation au moment même où elle se produit, si surtout les autres emplois de capitaux dans le pays n'étaient pas grevés d'un impôt correspondant à cet impôt sur le revenu foncier, on pourrait décourager les propriétaires et les détourner des progrès agricoles, d'autant plus que la poursuite de ces progrès comporte toujours quelques incertitudes et quelques déceptions. Dans ce système de mobilité à outrance et de révisions, non plus périodiques, mais constantes, les améliorations agricoles deviendraient moins nombreuses : les quantités de denrées produites dans le pays seraient donc moins abondantes qu'elles n'auraient pu l'être : les denrées renchériraient ou du moins ne diminueraient pas de prix comme c'eût été possible dans des circonstances différentes ; dans ce cas, on pourrait dire que l'impôt foncier mal assis frappe le consommateur et accroit le prix des produits agricoles ; mais il frapperait en même temps le proprié-

(1) Dans la grande enquête de 1834 relativement à la législation charitable en Angleterre un des témoins entendus affirmait que les profits agricoles et le capital des fermiers avaient simultanément diminué par suite de l'énormité de la taxe des pauvres, et qu'il en était ainsi de la culture générale de la terre. Un autre témoin, recteur de la paroisse de Chilesbury, dans le comté de Buckingham, racontait qu'on y avait offert des terres aux pauvres et que, d'une voix unanime, ils les avaient refusées, préférant la continuation du vieux système. A Lenham, dans le comté de Kent, une ferme de 420 acres (168 hectares) de bonnes terres, franche de dîmes et bien située, avait été quittée par son tenancier, la charge annuelle que la charité légale imposait à celui-ci étant de 300 livres sterling (7,500 francs). Dans le Leicestershire, cette charge dépassait une livre sterling par acre (62 francs par hectare). A Longborough les transferts de propriétés étaient devenus comme impossibles, et dans le voisinage d'Aylesbury, 42 fermes restaient sans occupants. Voir l'ouvrage intitulé *Dispauperisation*, par Pretymân, ouvrage analysé dans l'*Économiste français* du 29 juillet 1876.

taire en le détournant de tirer de sa terre le meilleur parti possible.

Les cas que nous venons de relater ne sont que des exceptions qui ont peu de chances de se rencontrer dans un pays éclairé. On doit admettre en règle générale qu'un impôt foncier qui est assis sur le revenu net des terres, qui est périodiquement révisé, tout en ménageant pendant quelques années les améliorations agricoles, dont le taux enfin n'est pas excessif, n'absorbe pas par conséquent toute la rente foncière, on doit admettre, disons-nous, qu'un semblable impôt foncier n'exerce aucune influence sur le prix des produits agricoles. C'est le propriétaire seul qui en supporte le poids, sans qu'il soit en sa puissance de le rejeter sur les consommateurs.

Ici nous nous trouvons en présence du troisième système qui, tout en admettant qu'un impôt foncier bien assis et modéré n'a aucune influence sur le prix des produits, conteste néanmoins que cette taxe, si elle est ancienne, soit supportée par le propriétaire actuel du sol. C'est là une théorie fort ingénieuse, fort séduisante, qui a été soutenue avec talent par des économistes éminents, M. Hippolyte Passy notamment en France, et qui, elle aussi, est souvent invoquée dans les Assemblées législatives par les défenseurs des agriculteurs.

Quand on établit ou qu'on élève l'impôt foncier dans un pays, disent les partisans de cette doctrine, la terre se trouve immédiatement grevée d'une rente perpétuelle au profit de l'État; la valeur vénale de la propriété ainsi frappée se trouve diminuée d'une somme correspondant au capital de cette rente que l'État s'est adjugée. L'impôt foncier est donc une simple expropriation, sans indemnité, d'une partie de la fortune du propriétaire contemporain de l'établissement ou de l'élévation de l'impôt; quant aux propriétaires postérieurs, ils ne supportent nullement le poids de cet impôt. En effet, dans les actes de partage ou de vente, on tient compte de l'impôt foncier, en ce qu'on le défalque du revenu sur lequel on établit l'estimation du prix qui sert de base aux conventions de partage ou de vente.

Les conséquences pratiques de ce système sont évidentes. D'abord il ne faudrait jamais établir un impôt foncier dans les pays où il n'en existe pas, puisqu'une semblable taxe a pour effet de spolier le propriétaire, de lui enlever une fois pour toutes une partie de son capital et de la transférer à l'État. Quant aux pays où l'impôt foncier existe, il faudrait ne jamais toucher à cette taxe, soit pour la diminuer, soit pour l'augmenter. Toute diminution, quelles qu'aient été les erreurs de la répartition primitive, équivaudrait à un véritable

cadeau fait sans cause au propriétaire actuel ; ce ne serait pas une réparation, ce serait un don gratuit, car, si l'impôt foncier est ancien, le poids en aurait porté tout entier sur le propriétaire primitif dont il aurait diminué le capital, et il ne pèserait en rien sur le propriétaire ayant acquis la terre soit par achat, soit par partage successoral. Quant à une augmentation de l'impôt foncier, elle équivaudrait dans tous les cas à une confiscation du capital même dont l'impôt représente l'intérêt. Aussi, l'État ne devrait jamais songer à réparer les inégalités primitives de l'impôt foncier, cette réparation serait impossible; s'il ne voulait pas enrichir indûment certains propriétaires et spolier indûment certains autres, l'État devrait maintenir l'impôt foncier perpétuellement fixe.

Voilà quelle est cette théorie, remarquablement ingénieuse, ayant toutes les apparences d'une grande rigueur scientifique. Selon nous, elle est beaucoup trop absolue. Si l'impôt foncier était resté fixe pendant des siècles, sans être accru par aucune charge additionnelle, si aucune mesure législative n'avait entretenu chez les contribuables l'espérance d'un dégrèvement ou la crainte d'une surcharge, cette théorie serait fort exacte. Mais il n'en est pas ainsi dans la plupart des pays et notamment dans le nôtre. L'impôt foncier sous sa forme actuelle est d'origine récente en France, puisque le cadastre fut fait de 1807 à 1850. Le législateur s'était proposé une répartition équitable et voulait que l'impôt fût proportionnel au revenu net. Les centimes additionnels, qui viennent se greffer sur le principal de l'impôt foncier, enlèvent à cette taxe le caractère de fixité. Les nombreux dégrèvements qui ont eu lieu, les incessantes propositions législatives pour la péréquation de l'impôt ont donné de l'espoir aux propriétaires les plus chargés et des craintes aux propriétaires qui le sont le moins. Il en résulte que les acheteurs et les copartageants ont dû et ont pu entretenir l'idée d'une révision, non pas comme d'un fait certain, mais comme d'une éventualité possible. Il n'est point d'homme prudent, achetant d'anciennes garrigues aujourd'hui plantées en vignes, qui ne se dise qu'un jour l'impôt foncier dérisoire qu'elles paient actuellement peut être augmenté dans des proportions considérables par une révision cadastrale. Quand on achète une propriété faiblement imposée, c'est donc avec une certaine crainte, quand on en achète une qui l'est lourdement, c'est avec un certain espoir de dégrèvement. D'ailleurs bien des propriétés n'ont pas changé de mains, ni surtout de famille, depuis le cadastre : les propriétaires actuels, qui sont les mêmes que les propriétaires primitifs ou qui les continuent directement sans avoir acheté les terres, peuvent légitimement faire valoir des droits à une décharge,

de même qu'ils peuvent légitimement être tenus de supporter une surcharge.

La théorie qui considère l'impôt foncier comme pesant uniquement sur le propriétaire contemporain de l'établissement de cette taxe et comme ne grevant en aucune façon les propriétaires postérieurs, cette théorie ne nous paraît donc pas applicable à des pays comme la France actuelle. Ce qu'il est vrai de dire, c'est que les remaniements de l'impôt foncier doivent être faits avec une réflexion particulière et une scrupuleuse circonspection. Toute élévation notable de cet impôt a, en effet, pour résultat de diminuer le prix des immeubles, non pas, croyons-nous, en proportion strictement égale à l'élévation de l'impôt, mais dans une mesure un peu moindre. Il en est de même, d'ailleurs, de tout impôt sur les capitaux fixes ou sur les titres qui en sont la représentation. Ainsi l'impôt sur les valeurs mobilières a cet effet de diminuer le prix vénal de ces valeurs et a aussi cette conséquence lointaine de faire hausser le taux de l'intérêt dans le pays. Ce résultat préjudiciable ne pourrait être évité que si tous les capitaux, quels qu'ils fussent, quelle qu'en fût la nature et quel qu'en fût l'emploi, ou tous les revenus de capitaux étaient frappés d'une taxe égale.

Nous ne nous arrêterons pas à l'examen de l'incidence de la taxe sur les maisons que l'administration française a le tort de confondre avec l'impôt sur les propriétés rurales : l'incidence est différente dans un cas et dans l'autre. Tandis que l'impôt sur les propriétés agricoles ne porte pas sur les consommateurs des produits de l'agriculture, sauf dans des circonstances exceptionnelles ; au contraire l'impôt sur les maisons ou sur les constructions pèse en général et à la longue, si ce n'est immédiatement, sur les locataires ; c'est du moins ce qui se manifeste dans tous les pays prospères où le besoin de maisons neuves, plus grandes, mieux aménagées, se développe : l'impôt sur les maisons ne porte définitivement sur les propriétaires que dans les pays pauvres et en décadence où la demande de maisons est plus faible que l'offre.

Nous avons déjà résolu implicitement la question de savoir si l'impôt foncier doit être fixe ou variable : à notre avis, il doit être soumis à des révisions périodiques. Cette question se lie à une autre, celle de savoir si l'impôt foncier doit être un impôt de répartition ou un impôt de quotité. Le système de répartition se combine mieux avec un impôt foncier fixe; le système de quotité indique nécessairement un impôt foncier variable, un impôt qui suit les changements de revenu ou de valeur des propriétés.

Ce que veulent dire ces deux termes *répartition* et *quotité*, nos lec-

teurs en sont instruits. Dans le système de l'impôt de répartition l'État fixe le chiffre total que l'impôt doit produire, puis il distribue cette somme entre les différentes circonscriptions administratives du territoire ; dans l'intérieur de chacune de ces circonscriptions administratives les autorités locales ou les assemblées électives sous-répartissent le contingent soit entre les districts, soit entre les communes ; enfin dans chaque commune il y a lieu à une dernière répartition entre les habitants ou entre les propriétés : cette répartition définitive et individuelle est faite soit d'après les simples lumières et l'esprit d'équité des notables de l'endroit, soit d'après des états cadastraux qui font foi et dont les derniers répartiteurs ne peuvent pas s'éloigner : c'est ce dernier procédé qui est le procédé français. Dans le système de l'impôt de quotité, au contraire, le produit total de l'impôt n'est pas connu d'une manière précise lors de l'établissement de l'impôt ; chaque propriété doit payer une quote-part déterminée du revenu qu'elle donne ou de la valeur vénale qu'on lui attribue.

Le système de la répartition offre certains avantages pour les États qui ont de grands besoins d'argent et qui ont une administration rudimentaire ou défectueuse. Ils arrivent ainsi plus facilement à se procurer une somme déterminée. Dans le système de la répartition, comme Turgot l'a remarqué, les fraudes des contribuables sont moins nombreuses, parce qu'ils ont tous un intérêt personnel à se surveiller les uns les autres, ce qui n'est pas payé par l'un devant l'être par d'autres. Ce sont là des avantages pour les temps et pour les pays où le mécanisme administratif est peu perfectionné. D'un autre côté, l'impôt de répartition entraîne des inégalités nombreuses à chaque échelon de la répartition, c'est-à-dire dans la répartition du produit total de l'impôt entre les principales circonscriptions administratives du territoire, dans la sous-répartition du contingent de chacune de ces circonscriptions principales entre les communes qui la composent, enfin dans la répartition du contingent communal entre les différentes propriétés. On voit à combien de degrés les inégalités peuvent se produire et comme elles se multiplient les unes par les autres ; il en résulte que des propriétés de même valeur et de même revenu situées dans différentes parties du territoire peuvent présenter de choquantes différences de taxation, les unes étant trois ou quatre fois plus chargées que les autres. Ces inégalités, qui sont inhérentes au système de répartition, font que ce système entraîne généralement la fixité de l'impôt foncier perçu au profit de l'État, ou que, du moins, il ne permet que des dégrèvements pour les les districts plus chargés, comme c'est arrivé en France, et non pas des surcharges pour les moins grevés.

Le système de quotité a des avantages théoriques incontestables : il est plus proportionnel au revenu ou à la valeur des propriétés ; il permet de retirer de l'impôt un revenu plus élevé parce qu'il peut suivre exactement ou du moins approximativement le développement de la richesse immobilière. Pour que ces avantages se rencontrent dans la pratique, il faut un mécanisme administratif perfectionné : aussi les frais de recouvrement dans ce système sont-ils d'une manière absolue plus considérables que dans l'autre ; mais ils peuvent être moindres d'une manière relative, parce que dans un pays en voie de développement agricole un impôt foncier de quotité peut rapporter plus qu'un impôt foncier de répartition. En résumé, le système de répartition est empirique et viole ouvertement la justice : le système de quotité est scientifique et équitable.

Nous sommes, quant à nous, partisan d'un impôt foncier qui suive d'aussi près que possible le développement de la richesse agricole, d'un impôt dont la proportion au revenu foncier soit fixe, et dont le produit total, par conséquent, s'élève avec ce revenu. S'il est une vérité prouvée, c'est que les besoins des États et des localités vont croissant; c'est aussi que l'instrument des échanges, l'or et l'argent, perd chaque année une parcelle de sa valeur ou de sa puissance d'achat. Il est impossible que les États se contentent de purs impôts de consommation, qui ne sont pas suffisamment proportionnels aux revenus et qui, trop développés, sont une gêne pour le travail. Il faut donc atteindre directement les revenus ; il faut que les impôts directs frappent les contribuables proportionnellement à leurs facultés et suivent le mouvement de la richesse publique de façon à rapporter chaque année une plus forte somme à l'État.

Le seul moyen d'y parvenir, c'est de remplacer pour tous les impôts directs le vieux et empirique système de répartition par l'équitable et scientifique système de quotité ; c'est de substituer aux évaluations qui sont surannées et par conséquent inexactes d'autres qui soient plus nouvelles. Cette réforme est d'autant plus nécessaire que les surtaxes locales, en France les centimes additionnels, augmentent toujours, se superposent au principal, accroissent constamment l'inégalité de situation des différentes propriétés. Le système du maintien des évaluations anciennes servant de base à l'impôt foncier ne pourrait se soutenir que si les centimes additionnels ou les surtaxes locales ne venaient pas chaque jour s'ajouter à la partie de l'impôt payée pour l'État. Supposez deux hommes de même force que l'on ait voulu charger également, mais auxquels par erreur on aurait imposé à l'un un poids de 10 kilogrammes, à l'autre un poids de 20 kilogrammes : on pourrait dire peut-être : « Laissez-les comme

ils sont; n'y touchez pas; ils sont habitués à cette charge et ils en ont pris leur parti. » Mais si, entre temps, on ajoute à l'un et à l'autre des surcharges qui soient strictement proportionnelles à la charge qu'ils portent déjà, qu'on les augmente, par exemple, de 50 p. 100, l'un portera 15 kilogrammes et l'autre 30; si l'on continue toujours ainsi, il est bien clair que ce dernier finira par plier sous le faix; on aurait pu invoquer l'habitude si on se contentait de laisser subsister l'inégalité primitive et si on ne l'aggravait pas à chaque instant.

Contre cette mobilité des évaluations du revenu foncier et par conséquent de l'impôt foncier auquel ces évaluations servent de base, on invoque différents arguments. On dit d'abord que cette révision périodique des évaluations demanderait un temps énorme et une somme d'argent considérable, qui serait difficilement compensée par l'augmentation du revenu : on ajoute qu'il n'est pas sûr que les évaluations nouvelles fussent plus exactes que les anciennes, qu'en tout cas elles cesseraient bientôt de l'être et qu'il y aurait là un vrai travail de Pénélope. Enfin, on dit qu'une aussi incessante mobilité décourage-rait l'agriculture.

Nous différons de quelques pages notre réponse aux deux premières objections et nous nous occupons ici de la dernière à laquelle nous avons déjà fait plus haut allusion. Si les révisions étaient constantes et les augmentations d'impôts immédiates, sans laisser aux contribuables aucun répit, il est possible que l'on décourageât ainsi les améliorations agricoles; celles-ci sont toujours délicates, elles comportent des mécomptes; une grande rigueur du fisc serait un nouvel encouragement à l'esprit de routine. Mais si les révisions n'ont lieu que tous les dix ou douze ans, par exemple, si l'on accorde une exemption pendant quelques années, cinq ou six ans, pour la plus-value des terres dont la culture a été transformée, pour les terres labourables qui ont été mises en prairies, les landes ou les bois qui ont été défrichés, les garrigues que l'on a plantées en vignes, nous ne voyons pas comment l'agriculture pourrait être soit découragée, soit même entravée par un régime si équitable et si raisonnable. L'exemple du traitement que subit l'industrie dans notre système de patentes doit, d'ailleurs, nous rassurer. Pour l'établissement des droits on tient compte du nombre des métiers, de l'importance des locaux, etc.; il en résulte qu'un industriel qui augmente ses moyens de production voit aussitôt ses droits de patente s'accroître. Or, rien ne démontre que les progrès industriels soient arrêtés par cette législation. Pourquoi les progrès agricoles le seraient-ils par un régime qui aurait encore plus de ménagements, puisque la révision, au lieu d'être annuelle, ne serait que décennale et qu'un délai de

quelques années serait concédé aux terres dont la culture aurait été changée, pendant lequel elles seraient affranchies de la surtaxe?

Après ces observations générales il convient d'étudier ce qu'est l'impôt foncier en France et dans les principaux pays d'Europe, quels sont aussi les moyens de perception qui sont éprouvés par l'expérience ou recommandés par la science.

On a vu qu'en France on a réuni à tort sous le nom commun d'impôt foncier deux taxes tout à fait différentes, dont l'une frappe les propriétés rurales et l'autre les propriétés bâties (1). La première, ou du moins le principal de la première, c'est-à-dire la partie perçue au profit de l'État, est fixe depuis plus d'un demi-siècle, depuis 1821. La seconde est, au contraire, mobile et le rendement en augmente légèrement chaque année. Les deux taxes réunies sous le nom d'impôt foncier figurent au budget de 1883 pour une somme totale de 175 millions de francs en principal. Sur ce chiffre, 118,754,000 francs seulement représentent la part de la propriété agricole, le reste, soit 56 millions et quart, étant supporté par la propriété bâtie. Les centimes additionnels à l'impôt foncier figurent au même budget pour une somme de 181 millions et demi, de sorte que le total de la taxe foncière sur les propriétés rurales et les constructions atteint la somme de 357 millions; mais, comme sur les 181 millions et demi de francs produits par les centimes additionnels, il y a environ 60 millions qui représentent la part de la propriété bâtie, il en résulte que l'impôt foncier véritable, celui qui frappe les propriétés agricoles, ne monte qu'à 240 millions environ dont 118 millions en principal et 122 en centimes additionnels.

Cette somme doit-elle être regardée comme très considérable? La propriété foncière peut-elle se plaindre légitimement d'être trop chargée en France? Nous ne le pensons pas; nous croyons, au contraire, qu'elle y est assez ménagée, soit relativement au passé, soit enfin par rapport à ce que l'on appelle la rente de la terre, c'est-à-dire le revenu net du propriétaire.

En Italie, l'impôt foncier figure au budget de 1880 pour une somme de 124 millions et demi de francs, non compris l'impôt sur les bâtiments. Il supporte des surtaxes additionnelles provinciales pour une somme de 48,800,000 fr., et des surtaxes communales pour 71,900,000 fr., soit un impôt total de 245 millions et demi sur la propriété rurale italienne. L'impôt perçu ressort ainsi à 828 fr. 37 cen-

(1) Pour la première fois dans le budget de 1883 on a fait une distinction entre la part de l'impôt afférant à la propriété bâtie et la part de l'impôt qui concerne la propriété rurale; mais ces deux parts continuent à ne constituer ensemble qu'une seule taxe. (Note de la 3e édition.)

times par kilomètre carré, soit 8 fr. 28 par hectare brut (non déduits les chemins, lacs et espaces perdus) et à 9 fr. 15 par tête d'habitant. Ainsi dans la péninsule italienne l'impôt foncier perçu pour l'État sur les propriétés agricoles est d'une manière absolue un peu plus élevé qu'il ne l'est en France ; cependant la richesse agricole de l'Italie doit à peine équivaloir aux deux tiers de la richesse agricole de la France. On peut donc dire que proportionnellement la terre paie à l'État 40 ou 50 p. 100 de plus qu'en France. Il est vrai que la classe rurale en Italie passe pour assez misérable.

Si l'on passe en Autriche, dans la seule Cisleithanie, l'impôt foncier, en 1880, rapportait à l'État 36 millions et demi de florins, soit 90 millions de francs, non compris un impôt de 25 millions de florins sur les bâtiments. Dans la Transleithanie, l'impôt foncier montait à 37 millions de florins en 1880, soit 92 millions et demi de francs, ce qui portait à 182 millions de francs le produit pour l'État de l'impôt sur les propriétés agricoles dans la monarchie autrichienne. Comme le florin, toutefois, perd près d'un quart de sa valeur nominale, on peut ramener ce chiffre à 140 millions de francs environ ; c'est là un chiffre plus élevé que celui du principal de la partie de notre impôt foncier qui frappe les propriétés rurales ; il y a naturellement en Autriche, comme en France, des surtaxes locales. On ne peut évaluer la richesse agricole de l'Autriche-Hongrie à plus des quatre cinquièmes de la richesse agricole de la France : il en résulterait que la terre dans cet empire paie à l'État, proportionnellement à son revenu, moitié plus qu'en France, et il ne faut pas oublier que, en plus de l'impôt foncier, il y a, depuis quelques années, dans l'empire autrichien un impôt sur le revenu, qui frappe les propriétés foncières comme les autres et dont le produit n'est pas compris dans les chiffres précédents.

Dans les autres pays qui nous touchent, en Belgique, en Hollande et en Prusse, le poids de l'impôt foncier sur la propriété rurale paraît à peu près équivalent à ce qu'il est en France. En Belgique, l'impôt foncier, qui depuis 1868 est devenu un impôt de quotité et dont le produit par conséquent est variable, renferme, comme chez nous, l'impôt sur les bâtiments ; il est inscrit au budget de l'État, en 1880, pour 22,467,000 francs ; or, la Belgique a un territoire dix-sept fois moins grand que celui de la France, mais mieux exploité et plus fertile ; on peut évaluer sa richesse agricole au septième environ de la nôtre, de façon qu'un impôt foncier et sur les bâtiments de 22,467,000 francs représente pour elle ce que serait pour nous un même impôt de 160 millions de francs (1). La terre et les bâtiments

(1) D'après le *Bulletin de statistique* (1er volume de 1879, page 399) le rapport du produit de l'impôt foncier en principal au revenu en 1875 aurait été en Belgique de

seraient donc en Belgique un peu moins chargés qu'en France.

Dans les Pays-Bas, la contribution foncière, qui comprend en même temps l'impôt sur les bâtiments, figure au budget de 1882 pour la somme de 10,879,000 florins, soit 24 millions de francs en chiffres ronds. Cette contrée n'a que le seizième de la superficie de la France, mais l'agriculture y est fort avancée, de sorte que sa richesse agricole égale probablement le huitième de la nôtre : l'impôt foncier et sur les bâtiments produisant 24 millions de francs en Hollande correspond à un impôt foncier et sur les bâtiments de 192 millions de francs dans notre pays. La terre est donc vis-à-vis du fisc à peu près dans les mêmes conditions en Hollande qu'en France.

Dans le royaume de Prusse l'impôt foncier, distinct de l'impôt sur les bâtiments, produit à l'État 40 millions de marcs, ou 50 millions de francs environ. Le royaume de Prusse a 25 millions d'habitants et une étendue de 352,000 kilomètres carrés, soit les deux tiers de l'étendue de la France: mais le sol y est moins fertile, de sorte que le produit net de l'agriculture ne doit guère qu'atteindre la moitié du produit net de l'agriculture française. Cet impôt de 50 millions sur les propriétés rurales représente donc pour la Prusse un impôt de 98 à 100 millions pour la France ; il résulterait de ces chiffres que la terre paierait au Trésor proportionnellement à son revenu un cinquième ou un sixième de moins environ en Prusse que dans notre pays; mais il y a de plus en Prusse une *Einkommensteuer* et une *Classensteuer*, qui frappent les revenus fonciers comme tous les autres revenus, et qui portent la taxe des propriétaires ruraux à un taux qui dépasse certainement le taux de notre impôt foncier perçu pour l'État (1).

Arrivons à l'Angleterre. Il est de mode chez nous de prétendre que l'impôt foncier y est modique, pour ainsi dire insignifiant. Les apparences sont en faveur de cette opinion, mais un examen un peu attentif en démontre l'inexactitude. La taxe foncière, perçue pour l'État, a toujours été fixe en Angleterre, elle ne figure au budget que pour 1,075,000 livres sterling, ou 27 millions de francs, non compris la taxe sur les maisons. En comparant ce chiffre à celui de notre impôt foncier, les défenseurs de notre agriculture peuvent faire impression sur des auteurs peu instruits. Mais c'est là une donnée tout

7 p. 100. Cette proportion nous paraît beaucoup plus élevée qu'elle ne l'est en réalité. L'évaluation du revenu des immeubles doit avoir été beaucoup trop réduite. (Note de la 3e édition.)

(1) Les chiffres qui figurent dans le texte sur l'Autriche, la Belgique, la Hollande, la Prusse, sont empruntés à l'*Annuaire de l'Economie politique et de la statistique*, par Maurice Block, pour 1881 ou pour 1882. Les chiffres sur l'Italie sont tirés du *Bulletin de statistique* de notre ministère des finances, t. X, p. 436.

à fait incomplète. Il faut tenir compte d'abord de ce fait que l'impôt foncier en Angleterre a été l'objet depuis Pitt jusqu'à M. Gladstone d'une opération financière curieuse : les contribuables ont été invités à racheter cette taxe, c'est-à-dire à se délivrer de cette charge annuelle moyennant qu'ils en paieraient le capital à l'État. Cette opération, sans complètement réussir, n'a pas échoué; une forte partie de la taxe foncière a été ainsi rachetée, de sorte que, sans cette combinaison exceptionnelle, le produit de la taxe foncière dans le Royaume-Uni serait le double de ce qu'il est aujourd'hui. Avant 1798, par conséquent avant l'opération du rachat de la taxe foncière, cet impôt rapportait à l'État 51 millions de francs (*Report of the commissioners of Inland Revenue*, tome II, page 159). Il faut en outre considérer que l'Angleterre a un *Income-tax* qui frappe les revenus fonciers de même que les autres. Deux cédules, c'est-à-dire deux catégories de l'*Income-tax*, la cédule A et la cédule B, grèvent les revenus fonciers. La cédule B est celle qui concerne les bénéfices des fermiers et qui produisait, en 1879-80, 321,736 livres sterling, soit plus de 8 millions de francs. La cédule A frappe les revenus des propriétaires de maisons ou de terres et a produit, en 1879-80, une somme de 3,187,000 livres sterling, environ 80 millions de francs. Mais, comme le revenu des terres est en Angleterre très inférieur à celui des maisons (1), il ne faut compter comme impôt sur la propriété rurale que les deux cinquièmes de cette somme, soit 32 millions de francs. Nous trouvons ainsi que la terre paie à l'État dans le Royaume-Uni 27 millions de francs par l'impôt foncier (*Land-tax*) non racheté, 8 millions par la partie de l'*Income-tax* qui grève les bénéfices des fermiers et 32 millions par la partie de l'*Income-tax* qui frappe les propriétaires ruraux, soit en tout 67 millions de francs.

C'est peu de chose, assurément : mais d'abord il faut tenir compte de l'opération du rachat d'une partie de l'impôt foncier depuis Pitt jusqu'à M. Gladstone ; puis, surtout, il faut ajouter à ce que la terre paie à l'État ce qu'elle paie aux localités. En Angleterre les octrois n'existent pas : les localités tirent toutes leurs ressources ou de taxes directes ou de quelques droits, comme des droits de halle et de marché, ou de quelques monopoles, comme ceux du gaz et des eaux. De ces trois sources de recettes locales, la plus importante, sans comparaison, c'est l'impôt direct. D'après le *Statistical Abstract* pour 1880, les taxes directes locales montèrent dans l'année 1873-74 pour le Royaume-Uni à 24,320,000 livres sterling, soit 610 millions de francs environ, tandis que les diverses taxes indirectes ou droits et

(1) Voir dans le *Statistical abstract* pour 1880 (pages 27 et 28) le tableau du revenu des propriétés rurales et du revenu des maisons imposées à l'*Income-tax*.

péages ne rapportèrent aux localités que 4,925,000 livres sterling, ou 124 millions de francs environ. Le *Financial Reform Almanach* donne des renseignements plus récents sur le produit de taxes locales et porte à 25,685,000 livres sterling le montant de la taxation locale directe en 1878-79, soit 643 millions de francs (1). Ces 643 millions de francs de taxes locales directes frappent tant la propriété rurale que les constructions : d'après ce qui a été dit ci-dessus, les deux cinquièmes environ de cette charge incombent à la propriété rurale, soit 257 millions de francs, le reste grevant la propriété bâtie.

On arrive donc pour la propriété agricole en Angleterre à une charge de 67 millions de francs pour l'État et 257 millions de francs pour les localités, soit ensemble 324 millions de francs : en France nous avons constaté que la propriété agricole paie 240 millions environ, dont 118 millions et demi à l'État et 122 millions en centimes additionnels. D'une manière absolue le produit de l'ensemble des taxes directes sur la propriété agricole est en Angleterre d'un tiers environ supérieur à celui de l'ensemble des taxes correspondantes sur la propriété agricole en France. On peut considérer la richesse agricole des deux pays comme étant à peu près égale : car, si l'Angleterre proprement dite est mieux cultivée qu'une notable partie de la France, il n'en est pas de même de l'Irlande, une partie de l'Écosse est peu fertile, en outre la superficie territoriale du Royaume-Uni ne représente que les trois cinquièmes de celle de la France, et enfin nous avons dans le Midi des cultures très rémunératrices qui n'existent pas de l'autre côté de la Manche. On doit conclure que la propriété agricole est en Angleterre assez notablement plus imposée qu'en France.

En définitive les propriétaires français n'ont point le droit de se plaindre. En Italie, en Autriche, en Angleterre, la terre est plus chargée que dans notre pays ; en Hollande, en Belgique, en Prusse, la situation des propriétaires ruraux paraît à peu près équivalente à ce qu'elle est chez nous.

Si maintenant, au lieu de comparer l'impôt foncier en France et dans les différents pays qui nous entourent, nous comparons l'impôt foncier actuel aux charges directes et diverses qui grevaient chez nous la terre depuis un siècle, nous arriverons encore à cette conclusion que les propriétaires fonciers n'ont aucun motif légitime de plainte.

Notre impôt foncier actuel remonte à l'Assemblée constituante, mais depuis lors il a été bien des fois modifié. Ce sont les décrets des

(1) *Financial Reform Almanach* pour 1881, p. 172.

23 novembre et 1er décembre 1790 qui l'établirent pour remplacer les anciens impôts pesant sur les immeubles. Ils le fixèrent au sixième de l'évaluation des revenus fonciers, c'est-à-dire des sommes encaissées par les propriétaires à titre de fermage ou de loyer : ce revenu net des propriétaires était présumé s'élever à 1,440 millions de francs: l'impôt, étant du sixième, devait produire 240 millions : on y ajoutait cinq sous additionnels par livre pour les dépenses des départements, ce qui portait la charge totale à 300 millions de francs, chiffre qui n'est inférieur que de 57 millions de francs au principal et aux centimes additionnels de l'impôt foncier en 1883. L'impôt foncier, établi par la Révolution, comprenait les deux taxes différentes qu'il comprend encore aujourd'hui et que nous avons soigneusement séparées: une taxe sur les propriétés agricoles et une taxe sur les constructions.

Cet impôt foncier de la Révolution devait donc prélever 300 millions de francs sur 1,440 millions de revenu net que les immeubles étaient censés produire : c'était un impôt dépassant le cinquième du revenu. Cette proportion peut paraître bien forte; mais il faut tenir compte de certaines considérations qui l'expliquent : Ce sont les anciens impôts multiples qui étaient supprimés, les droits divers soit seigneuriaux, soit ecclésiastiques dont la terre fut alors affranchie. Or, quoiqu'il soit à peu près impossible de faire un compte exact de ces charges, il est certain qu'elles dépassaient de beaucoup le montant de l'impôt foncier, y compris les sous additionnels, tel qu'il fut établi par la Constituante. Dans le tableau des revenus du Trésor, présenté par Necker, le 1er mai 1789, à l'Assemblée Nationale, on voit que parmi les 544 millions de recettes brutes figurent 191 millions de francs d'impositions directes : encore faudrait-il ajouter les recettes tirées des mêmes sources par les localités et notamment par les pays d'État dont l'administration était alors assez avancée. Ces 191 millions ne frappaient pas uniquement la terre ou les constructions, une partie grevait la richesse mobilière ; il n'en est pas moins vrai que les taxes perçues par l'État sur les immeubles ne pouvaient être évaluées à moins de 150 millions de francs ; les dîmes y ajoutaient un poids de 133 millions; nous ne parlons que pour mémoire des droits féodaux divers, qui étaient infiniment multipliés : nous sommes déjà arrivés à un chiffre de 283 millions de francs d'impositions pour l'État ou pour l'Église sous l'ancien régime ; et il faut noter que ces charges ne pesaient guère que sur les deux tiers du pays, les biens ecclésiastiques et les biens nobles en étant exemptés soit en totalité, soit en grande partie. D'après le comité de l'Assemblée constituante, s'il n'eût pas existé de privilèges en faveur du clergé et de la noblesse,

le produit des anciens impôts sur la propriété foncière se serait élevé, en 1790, à 314 millions. On doit conclure de ce rapprochement qu'en demandant 300 millions de francs par l'impôt foncier et les sous additionnels à l'ensemble des immeubles du pays, l'Assemblée constituante, bien loin d'augmenter, diminuait notablement les charges de la terre. On a perdu aujourd'hui le souvenir de ces droits anciens et multipliés qui grevaient le sol sous l'ancien régime et dont l'impôt foncier actuel n'est qu'une faible rançon.

Tel qu'il fut établi, l'impôt foncier eût été supporté avec aisance si l'on avait eu un régime stable, pacifique, et une administration éclairée. Mais les guerres perpétuelles, les réquisitions, le papier-monnaie, le maximum, l'universel désordre, pesèrent sur la propriété foncière ; l'impôt rentrait mal. La répartition en était très inégale. Il avait été distribué entre les différentes circonscriptions au prorata des anciennes contributions. Il n'y avait alors pas de cadastre, c'est-à-dire d'état descriptif et évaluatif de la propriété foncière.

Pour rétablir la justice et arriver à une sorte de péréquation de l'impôt, afin aussi de faire rentrer avec plus de régularité le montant de la taxe, à partir des dernières années de la République jusqu'en 1821, on dégreva successivement le principal de l'impôt foncier ; on soulagea les départements réputés les plus imposés, sans relever les contributions des autres. Le principal de l'impôt fut ainsi réduit en vingt-cinq ans de près de 40 p. 100. On a vu que, par la loi de 1790, il avait été fixé à 240 millions.

En 1797	il fut réduit à	.....	218	millions.
1798	—	.....	207	—
1799	—	.....	189	—
1802	—	.....	183	—
1804	—	.....	174	—
1805	—	.....	172	—
1819	—	.....	168	—
1821	—	.....	154	—

Depuis lors le principal de l'impôt foncier n'a été modifié que par l'application de la loi de 1835 qui ordonna de tenir compte du mouvement des propriétés bâties : la taxe afférente aux constructions qui disparaissent est supprimée, par contre on en établit une sur les propriétés qui surgissent. Comme jusqu'ici — ce qui est un phénomène naturel dans un pays prospère — les constructions nouvelles l'ont emporté en importance et en revenus sur les destructions de propriétés anciennes, il en résulte que le principal de l'impôt s'est accru tous les ans : de 154 millions antérieurement à la loi de 1835 il s'est élevé à 175 millions en 1883. La progression du principal de l'impôt, par suite du mouvement des propriétés bâties, est d'environ

800,000 fr. par an ; mais la partie du principal qui concerne la propriété agricole est restée absolument fixe depuis 1821.

Les centimes additionnels, il est vrai, établis pour les localités grossissent la cote du contribuable, de sorte que l'impôt foncier, tant sur la propriété agricole que sur la propriété urbaine, augmenté des centimes additionnels, s'élève à 357 millions de francs en 1883 et il continue à suivre une marche ascendante. Mais, en premier lieu, les centimes additionnels, au moins pour une forte partie, doivent être considérés comme une sorte d'avances destinées à faire des routes ou d'autres travaux qui accroissent la valeur de la propriété foncière. En second lieu, le chiffre actuel de l'impôt foncier et des centimes additionnels ne dépasse que de 57 millions le chiffre du même impôt et des sous additionnels établis par l'Assemblée Constituante. Or, depuis ce temps la propriété foncière a beaucoup gagné en valeur et en revenu. Enfin, il faut considérer qu'une partie des centimes additionnels est destinée à disparaître un jour, parce qu'ils servent à payer l'intérêt et l'amortissement d'emprunts anciens.

En 1790, le revenu net des immeubles en France était évalué à 1,440 millions. En 1821, le revenu total des immeubles était porté à 1,580 millions, chiffre probablement plus exact, quoique encore au-dessous de la vérité. En 1851, le gouvernement fit un nouveau tableau évaluatif duquel il résultait que le revenu net des immeubles en France était de 2 milliards 645 millions. En 1862, une nouvelle évaluation gouvernementale portait les revenus fonciers à 3 milliards 216 millions ; enfin, d'après les calculs du ministère des finances en 1874, ces revenus atteignaient 3 milliards 959 millions. Ces chiffres comprennent, non seulement le revenu net des propriétés rurales, mais celui des constructions de toute nature. Aujourd'hui, malgré la crise agricole, largement compensée par les constructions dans les villes, on peut porter à plus de 4 milliards le produit net ou la valeur locative des immeubles de toute nature en France. L'impôt foncier sur tous les immeubles étant, en principal et en centimes additionnels, de 357 millions de francs représente un prélèvement de 8,8 p. 100 sur le produit net. En 1851, l'impôt foncier et les centimes additionnels, étant de 259 millions sur un revenu de 2,645 millions, représentait un prélèvement de 9,8 p. 100. Enfin, en 1821, l'impôt foncier et les centimes additionnels atteignant 241 millions sur un revenu évalué à 1,580 millions prélevaient 15,2 p. 100. Il est vrai de dire que l'évaluation des revenus en 1821 était sans doute trop faible. Mais il suffit de constater que de 1821 à 1883 l'impôt foncier en principal et en centimes additionnels n'a

augmenté que de 116 millions, ou 47 p. 100, alors que le revenu des immeubles ruraux ou urbains a plus que doublé.

D'après l'exposé des motifs d'un projet de loi, qui a été déposé par M. Léon Say dans la séance de la Chambre des députés du 23 mars 1876 et qui est relatif à des modifications dans la législation du cadastre, voici quels ont été à cinq époques différentes l'importance du revenu foncier de la France et le rapport du principal de l'impôt à ce revenu :

ÉPOQUE DES ÉVALUATIONS.	MONTANT du REVENU NET FONCIER.	CONTINGENT EN PRINCIPAL.	RAPPORT DE L'IMPÔT EN PRINCIPAL au revenu net.
1791	1,440,000,000	240,000,000	16.66 p. 100
1821	1,580,597,000	154,678,130	9.79 —
1851	2,540,043,000 (1)	155,064,366	6.06 —
1862	3,096,102,000	159,492,663	5.15 —
1874	3,959,165,000	167,969,028	4.24 —
1883	»	175,500,000	»

(1) Quelques-uns des chiffres de ce tableau diffèrent de ceux qui ont été donnés dans le paragraphe précédent, parce que les premiers comprennent le contingent afférent en 1851 et en 1862 à l'Alsace-Lorraine, contingent défalqué dans le tableau de M. Say.

Considérées en bloc et proportionnellement aux revenus, les charges de la terre ont été en diminuant. L'État, de 1797 à 1821, a réduit considérablement le *principal* de l'impôt foncier, et en 1851 il a fait un nouveau sacrifice, abandonnant 17 centimes additionnels généraux qu'il percevait à son profit et qui produisaient 27 millions.

Cependant, l'on choque la conscience publique en France si l'on dit que l'impôt foncier y est relativement léger. Les propriétaires sont convaincus qu'il est fort lourd : d'où vient cette contradiction entre le sentiment général et les constatations de la science? Il y a deux raisons qui en rendent compte. D'abord l'impôt, malgré les remaniements du premier quart de ce siècle, est encore fort mal réparti. Ensuite et surtout les propriétaires fonciers oublient les causes particulières de l'impôt qui les grève et, comparant leur sort avec celui des détenteurs de rentes sur l'État ou de valeurs mobilières, ils trouvent que les charges ne sont pas équitablement distribuées entre les différentes natures de fortunes. Les chiffres semblent leur donner raison. Les valeurs mobilières ne paient qu'un impôt de 3 p. 100 sur le revenu plus un droit de timbre, perçu ordinairement par abonnement; la rente sur l'État ne paie rien, et les propriétaires fonciers en moyenne paient 8 à 9 p. 100 Mais cette comparaison n'est pas admissible. Les propriétaires fonciers oublient que

le principal de l'impôt qui les frappe est, pour la plus grande partie, la rançon insuffisante des charges multiples qui pesaient, au profit de l'État, des corporations et des particuliers, sur la propriété foncière avant 1789 : rien de pareil n'existe pour les valeurs mobilières qui sont de création récente. Les propriétaires fonciers oublient, en outre, que la terre est une propriété *sui generis*, qui a envers la société des obligations particulières, parce que la possession exclusive et perpétuelle de la terre est une institution, non pas du droit naturel, mais du droit civil, parce que aussi le propriétaire terrien bénéficie non seulement du fruit de son travail, mais encore d'une sorte de collaboration gratuite des forces naturelles du sol qui, dans bien des cas, lui donne un revenu net supérieur à la rémunération normale du travail dans le pays et à l'intérêt des capitaux soit actuellement engagés dans la culture, soit de longue date immobilisés dans le sol. Enfin les propriétaires fonciers négligent de se souvenir que les valeurs mobilières ne sont que les titres représentatifs de capitaux engagés soit dans l'agriculture, soit dans l'industrie, et qui ont déjà payé ou bien un impôt foncier ou un droit de patente avant de subir un dernier prélèvement de 3 p. 100 sur le revenu net.

Ce ne sont pas là toutes les erreurs ou tous les manques de mémoire de beaucoup de propriétaires fonciers. Ils doivent considérer qu'une forte partie des centimes additionnels à l'impôt foncier sont destinés à des dépenses de travaux publics, ou à l'intérêt et à l'amortissement d'emprunts contractés pour des travaux publics qui leur sont immédiatement et directement profitables. Au lieu de regarder cette partie des centimes additionnels comme un impôt, il faut la considérer comme une sorte de contribution à un syndicat local de propriétaires, formé pour le développement des travaux de viabilité dans la commune ou dans le district. Rien de semblable ne peut être dit des valeurs mobilières et des taxes qui les grèvent. Les propriétaires fonciers enfin doivent faire entrer en ligne de compte cette dernière observation qu'une partie des centimes additionnels sert à l'amortissement dans un délai assez bref, quinze, vingt, trente ans, d'emprunts contractés pour les travaux publics locaux, que par conséquent le chiffre actuel d'impôts qu'ils acquittent contient le remboursement d'une créance, et qu'au bout d'une période assez brève ce chiffre d'impôt pourra être réduit ou bien, s'il est maintenu, pourra faire face à de nouveaux emprunts destinés à de nouveaux travaux.

Les propriétaires fonciers peuvent objecter que les centimes additionnels locaux, bien loin de diminuer, n'ont fait que croître

de jour en jour ; cela est vrai pour le passé, mais cela peut changer dans l'avenir, au fur et à mesure que les emprunts départementaux ou communaux viendront à expiration. Il y a eu aussi, il faut le dire, de grands abus dans les dépenses locales : on a fait dans certains départements et dans certaines villes des travaux de luxe insensés ; mais les propriétaires sont responsables de ces imprudences et de ces entraînements ; ils n'ont qu'à apporter un contrôle plus rigoureux au vote des dépenses dans les assemblées locales.

En définitive, nous considérons que l'impôt foncier, tant sur les propriétés agricoles que sur les immeubles urbains, qui est, en moyenne, principal et centimes additionnels compris, de 8 à 9 p. 100, n'est pas en moyenne excessivement lourd. Mais, pour qu'il fût supporté avec patience, il faudrait que les droits sur les mutations des immeubles entre vifs fussent diminués d'une somme considérable ; nous démontrerons, dans un autre chapitre de cet ouvrage, qu'il y aurait un grand avantage à réduire au taux de 0 fr., 50 p. 100 le droit sur les mutations d'immeubles, dût-on augmenter l'impôt foncier de manière à éviter toute perte de recette. Il faudrait, en outre, que l'impôt foncier fût bien réparti et que, rendu mobile, il suivît pas à pas le développement de la richesse immobilière (1). Voyons comment on pourrait atteindre ce résultat.

Lors de l'établissement de l'impôt foncier on a adopté le système d'impôt de répartition, système empirique, qui peut être bon comme expédient temporaire, mais qui, dans un pays dont l'administration est éclairée, ne doit pas être conservé comme définitif. On fit cette répartition au prorata des anciennes impositions. Naturellement cette méthode ne pouvait durer. L'Assemblée constituante, qui voulait établir un système fiscal à la fois équitable et scientifique, prétendait arriver à une assiette plus méthodique. Elle avait en vue un impôt de quotité comme but à atteindre : pour corriger dans une certaine proportion le vice de l'impôt de répartition, elle avait déclaré que tout contribuable qui prouverait qu'il payait en principal plus du cinquième de son revenu foncier verrait sa cote ramenée à ce cinquième.

Comme base d'assiette de l'impôt, il fallait faire ce que l'on appelle

(1) Il est question depuis 1881 de réduire l'impôt foncier de 40 ou 50 millions ; selon nous, ce ne serait pas là une réforme utile ; les impôts sur les mutations et sur les transports sont bien plus funestes à l'agriculture ; ce dont il faut s'occuper, c'est de répartir la taxe foncière équitablement. Dans les premières éditions de cet ouvrage, nous avions émis l'avis que l'impôt foncier pourrait être augmenté et ramené à 10 ou 12 p. 100 en moyenne ; en tout cas, il est tout à fait superflu d'en réduire le chiffre total. (Note de la 3e édition.)

un cadastre. Il y a deux méthodes de cadastre qui ont été tour à tour employées, l'une approximative et sommaire, l'autre beaucoup plus exacte, mais d'une exécution infiniment plus longue : ces deux cadastres sont le cadastre par masse de culture et le cadastre parcellaire ; le premier ne pouvait mener qu'à une répartition meilleure, le second seul pouvait conduire à un véritable impôt de quotité.

Le cadastre par masse de cultures consiste à estimer *grosso modo* le revenu foncier de chaque commune d'après la quantité de terrain consacré aux diverses cultures, sans entrer dans le détail des propriétés privées. Il eût permis de corriger un peu les inégalités de la répartition entre les circonscriptions administratives. C'était, toutefois, un procédé informe qui fut abandonné pour l'opération gigantesque du cadastre parcellaire.

Une loi de 1791 avait déjà posé le principe du cadastre parcellaire : une loi de 1807 l'ordonna, et il fut achevé en 1850 dans le département du Cantal. Ainsi, il a fallu quarante-trois ans pour terminer cette œuvre, et l'on calcule qu'elle a coûté 150 millions de francs. En quoi donc consiste cette opération si longue?

Le cadastre parcellaire a d'abord été appliqué en Italie, notamment dans le Milanais, puis il est venu en France sous l'ancien régime où on l'appliqua à la généralité de Montauban. Ce mode de cadastre est un état descriptif et évaluatif de toutes les parcelles du sol cultivable, c'est-à-dire de toutes les fractions du sol qui appartiennent à des propriétaires différents ou qui sont soumises à des cultures différentes ou bien encore qui se distinguent des parcelles voisines par une séparation naturelle ou artificielle. Cette définition fait comprendre l'étendue de l'œuvre et sa minutie. C'est un travail qui ne doit pas être fait une fois pour toutes, mais qui doit être continu et jamais un seul instant interrompu. Si l'on veut qu'il serve de base à un impôt foncier toujours proportionnel au revenu, il faut qu'il soit tenu au courant de deux manières ; d'abord, il faut toujours noter les mutations et les changements de configuration des parcelles, ensuite il faut modifier les évaluations suivant l'altération de la valeur ou du sol. Jusqu'ici on s'est un peu, quoique médiocrement, occupé du premier point, et pas du tout du second.

Le cadastre, étant un état descriptif et évaluatif des parcelles du sol, contient deux séries d'opérations, les unes géométriques, les autres économiques et fiscales. Les opérations géométriques doivent donner le plan de chaque parcelle ; on sait que l'on entend par parcelle toute fraction du sol qui se distingue des fractions environnantes, soit par des accidents naturels, soit par des clôtures, soit par la différence des propriétaires, soit par la différence des cultures.

En plus du plan de chaque parcelle, les opérations géométriques doivent donner le plan général de la commune : voici comment on procède.

On délimite d'abord la commune, ce qui est chose assez aisée, puis on la divise en sections; ensuite, on fait des opérations de triangulation, c'est-à-dire qu'on construit un réseau de triangles ayant pour but de circonscrire l'arpenteur; puis, après la triangulation, on fait l'arpentage de chaque parcelle. Après l'arpentage on dresse le plan; ce sont les agents des contributions directes et les géomètres qui sont chargés de ce soin; les propriétaires peuvent les contrôler et faire modifier le travail. Quand la minute du plan cadastral est arrêtée, une copie en est faite pour chaque commune sur des feuilles reliées en atlas. Cette copie est précédée d'un tableau d'assemblage qui est établi par la réduction du plan parcellaire à l'échelle de 1/10,000e et présente les circonscriptions de la commune, les divisions en sections, les principaux chemins, les montagnes, les rivières, les forêts. Des copies de ces plans d'assemblage sont envoyées à la préfecture et au dépôt de la guerre; là se terminent les travaux d'art.

Le plan de chaque parcelle fait, il faut, pour l'assiette de l'impôt foncier, en estimer le revenu. Comment doit-on s'y prendre ? Suivant le système qui a été adopté en France, il n'y avait pas besoin que l'évaluation du revenu de chaque parcelle fût rigoureusement exacte : il suffisait qu'elle eût la même base pour toute la commune. En supposant que les revenus de toutes les parcelles fussent sous-estimées de 20 ou même de 50 p. 100, cela n'avait pas d'inconvénient considérable, puisque l'impôt foncier était et est encore un impôt de répartition et non un impôt de quotité. Cette évaluation du revenu de chaque parcelle fut donc confiée aux propriétaires de la commune, aidés, pour certaines opérations, de propriétaires forains.

La méthode adoptée ne permit pas l'évaluation directe du revenu du sol; elle subdivisa cette opération en trois procédés successifs : la classification, le classement et le tarif des évaluations.

La classification consiste à diviser en plusieurs catégories, suivant leur degré de bonté, chaque nature spéciale d'immeuble qui se rencontre dans la commune. Cette classification est faite par cinq propriétaires, dont deux forains, choisis par le conseil municipal. Le nombre des classes ne peut excéder cinq par chaque nature de culture, ni dix pour les maisons dans les communes rurales. Dans les communes importantes, les maisons ne sont pas divisées en classes. Elles sont évaluées séparément. Pour fixer les limites des classes, on choisit deux types extrêmes : l'un supérieur, l'autre inférieur.

Cette première opération de la classification n'offre qu'un cadre vide. Il s'agit de le remplir, c'est ce que l'on appelle le classement. Les classificateurs y procèdent en distribuant entre les différentes classes les parcelles appartenant à chaque propriétaire. Ces deux premiers échelons franchis, il faut couronner l'œuvre par l'établissement du tarif des évaluations, c'est-à-dire par la fixation d'un revenu net correspondant à l'hectare de chaque classe de chaque nature de propriété. Ce tarif est arrêté par le conseil municipal assisté des plus imposés à la contribution foncière en nombre égal au nombre des membres du conseil. Le tarif des évaluations déterminant par nature de culture le revenu de chaque classe, il ne reste plus qu'à appliquer ce tarif aux contenances et au classement pour avoir d'abord le revenu net légal de chaque parcelle, puis le revenu net légal de chaque propriétaire dans l'enceinte de la commune, enfin le revenu foncier de l'ensemble de la commune. Les propriétaires peuvent réclamer contre le classement par la voie contentieuse, c'est-à-dire la voie judiciaire. La classification et le tarif des évaluations ne les atteignant pas, au contraire, directement, ils ne peuvent s'élever contre ces opérations que par le recours administratif, c'est-à-dire en invoquant l'équité et les lumières de l'administration.

Le revenu de chaque parcelle étant ainsi évalué, toutes celles qui appartiennent au même propriétaire dans la commune sont réunies dans le même article, sur un état que l'on nomme matrice cadastrale. Cette matrice est déposée à la direction des contributions directes, une copie en est confiée à la mairie. La répartition de l'impôt entre les habitants de la commune devient une affaire très simple : on cherche le rapport ou coefficient qui existe entre le contingent de la commune et le total des revenus matriciels, et l'on applique ce rapport ou coefficient au revenu de chaque propriétaire, de sorte que si, par exemple, le contingent communal à l'impôt foncier est de 10, 5 p. 100 de l'ensemble des revenus matriciels de la commune, il suffit de demander à chaque propriétaire 10, 5 p. 100 de son revenu matriciel.

Les matrices cadastrales doivent être tenues au courant des changements de propriétaires : c'est l'objet du travail annuel des mutations confié aux contrôleurs. Ceux-ci opèrent au moyen des relevés des actes translatifs de propriété, des déclarations des propriétaires et des cahiers de notes des percepteurs. Ils constatent aussi dans chaque commune, avec l'assistance des répartiteurs, les mutations; ils recherchent les constructions nouvelles et les font évaluer pour être imposées à partir de la troisième année après leur achèvement. Les documents constatant les résultats de ces opérations sont

transmis au directeur des contributions directes qui les vérifie et doit faire procéder à l'application des mutations sur les matrices cadastrales. Mais on ne fait pas subir les mêmes changements aux plans cadastraux eux-mêmes, qui finissent par ne plus représenter que très infidèlement l'état de la propriété dans la commune.

Nous sommes entrés dans les détails de ce système, parce que, tout en paraissant fort ingénieux, il a des défauts considérables.

Le principal de ces défauts, c'est que le cadastre a bien pu servir à la juste répartition du contingent communal entre les propriétaires de la commune au moment où il fut fait, mais il ne donne aucun indice suffisant pour la juste répartition de l'impôt entre les départements, entre les arrondissements et entre les communes. Les évaluations ne sont pas faites sur les divers points du territoire, ou même sur deux points voisins l'un de l'autre, par les mêmes hommes, au même moment, ou bien du moins par les mêmes méthodes. Elles n'ont donc de valeur que pour la circonscription où les mêmes hommes les ont faites et dans les mêmes vues. Dans certains pays les classificateurs et les tarificateurs ont été plus indulgents que dans d'autres. Dans tous à peu près ils ont eu une tendance à classer et à évaluer les terres fort au-dessous de leur valeur. Enfin, le cadastre n'a pas été fait partout en même temps, puisque les opérations se sont échelonnées de 1807 à 1850.

Ainsi les résultats cadastraux ne sont pas comparables d'un lieu à un autre. Bien plus, à l'heure actuelle, dans l'intérieur d'une même commune le cadastre est inexact, parce que le classement et le tarif des évaluations sont vieux et que l'on n'a tenu compte ni des changements de culture, ni des changements de valeur, ni même des modifications de configuration des parcelles.

Il y a donc une double cause d'improportionnalité de l'impôt foncier : d'abord les trois premières répartitions, celles entre les départements, entre les arrondissements, entre les communes, sont faites au hasard et empiriquement, puisque le cadastre pour le tarif des évaluations et pour le classement même des terres ne peut avoir d'autorité qu'à l'intérieur d'une même commune ; en second lieu, la répartition individuelle dans l'intérieur d'une même commune est de son côté devenue inexacte, par suite des changements qui se sont produits, depuis l'achèvement du cadastre, dans la culture et le revenu des terres.

Ces défauts sont fort graves. On a cherché à y remédier par divers moyens. D'abord, on a diminué le principal de l'impôt dans les départements les plus chargés ; mais par quelle règle le législateur a-t-il été guidé dans la pratique de ces dégrèvements partiels ? Sim-

plement par l'intuition ou d'après les notions fournies par la comparaison des baux et des contrats de vente passés dans les diverses localités ; c'est ainsi qu'on a agi en 1821 pour dégrever 52 départements. Mais ce retour partiel à l'équité ne corrigeait que l'inégalité de la répartition entre les différents départements. Comment redresser aussi l'inégalité des deux répartitions inférieures? Le conseil général de chaque département a été investi de pouvoirs à cet effet, mais il est bien rare qu'il en use. Il a le droit de modifier les contingents des arrondissements et des communes, ce qui lui permet de réparer les erreurs commises. Enfin, d'après une loi de 1850, dans chaque commune qui est cadastrée depuis trente ans au moins, il peut être fait une révision du cadastre sur la demande du conseil municipal et l'avis conforme du conseil général, à la condition, toutefois, que les frais de l'opération soient supportés par la commune.

Ainsi pour arriver à ce que l'on appelle la péréquation de l'impôt foncier, c'est-à-dire au rétablissement de la proportionnalité de l'impôt au revenu, on recourt à trois moyens : les dégrèvements du principal au profit des départements les plus imposés ; le redressement, dans l'intérieur de chaque département, du contingent des communes, par les soins du conseil général et du conseil d'arrondissement ; enfin la révision facultative du cadastre, au bout de trente ans, dans l'intérieur de chaque commune, de manière que la classification, le classement et le tarif des évaluations soient plus conformes aux faits actuels.

Ces moyens suffisent-ils pour amener la péréquation, ou tout au moins pour empêcher que les injustices de la répartition de l'impôt foncier ne s'aggravent? Il est clair qu'ils sont inefficaces. D'abord les dégrèvements du contingent en principal des départements réputés les plus chargés ont cet immense défaut de réduire les ressources de l'État, quoique le revenu foncier du pays augmente. Il est choquant que l'État retire moins aujourd'hui de l'impôt foncier que sous le Consulat. Ces dégrèvements devraient du moins être compensés par l'augmentation du contingent des départements réputés les moins chargés ; mais l'État hésite devant une telle mesure, parce qu'il n'a pas des renseignements assez précis et qu'il redoute l'impopularité. Les conseils généraux et les conseils municipaux reculent aussi, pour la plupart, soit devant des modifications aux répartitions antérieures du contingent d'arrondissement ou du contingent communal, soit devant la réfection complète du cadastre. Une entreprise si épineuse, qui peut et doit amener beaucoup de critiques, de rancunes et une aggravation de travail, les effraie.

Cet état de choses est mauvais à deux points de vue : l'impôt fon-

cier n'est pas assez productif pour l'État et même pour les communes; cependant, il est excessivement lourd pour certaines terres et de plus en plus inégal.

Qu'il ne soit pas assez productif pour l'État, nous l'avons démontré plus haut. Établi pour prélever le cinquième du revenu net des immeubles, il ne réclame pas actuellement (centimes additionnels compris) 9 p. 100 de ce revenu. Si l'on voulait rétablir la proportion que l'Assemblée constituante avait en vue, il faudrait donc doubler en bloc l'impôt foncier : ce serait là beaucoup de rigueur, d'autant plus qu'à cet impôt s'en joint actuellement un autre, qui pourrait, d'ailleurs, être réformé, l'impôt sur les portes et fenêtres, lequel n'existait pas dans le plan de la Constituante. Si l'on voulait seulement rétablir la proportion existant entre l'impôt foncier et le revenu net des immeubles en 1821, il faudrait augmenter de 40 p. 100 environ l'impôt foncier actuel, tant en principal qu'en centimes additionnels. Car, en 1821, l'impôt foncier en principal et en centimes additionnels montait à 241 millions, sur un revenu net qui était estimé à 1,580 millions seulement. Nous croyons cette évaluation du revenu net des immeubles, y compris les maisons, en 1821, trop faible, mais on admettra bien que depuis lors le revenu net foncier a doublé environ, surtout si l'on tient compte du mouvement de la propriété urbaine. Pour représenter la même proportion qu'en 1821, l'impôt foncier, tant en principal qu'en centimes additionnels, devrait exiger du contribuable 482 millions de francs, au lieu des 357 millions seulement qu'il produit. Il y aurait donc lieu, de ce chef, à une augmentation de 120 millions environ qui se partagerait entre les départements et les communes.

Même en se contentant de porter l'impôt foncier à une moyenne de 12 p. 100 (principal et centimes additionnels compris) du revenu net, on arriverait pour un revenu net de plus de 4 milliards, à un prélèvement de 480 millions, ce qui serait encore 123 millions d'augmentation sur le produit de l'impôt en 1883. Au taux de 10 p. 100, on aurait 400 millions, au lieu de 357, ce qui serait encore un bénéfice de 43 millions sur l'état actuel des choses.

L'improductivité actuelle de l'impôt foncier et plus encore peut-être le manque d'élasticité de cet impôt de répartition sont de grands inconvénients fiscaux parce qu'ils obligent le fisc à recourir outre mesure aux impôts indirects. Ne vaudrait-il pas mieux que l'impôt foncier fût un peu plus élevé et que la vente des terres ne fût grevée que d'un droit de 50 centimes par cent francs, au lieu d'un droit de 5 fr. 50 par 100 fr. auquel s'ajoutent encore des décimes et des demi-décimes de guerre ?

Quant à l'improportionnalité actuelle de l'impôt foncier relativement aux revenus, elle a atteint des limites telles qu'on ne peut pas ne point se préoccuper de la redresser. En 1851, un travail administratif établit que le principal de l'impôt était en moyenne, à cette époque, de 6,06 p. 100 du revenu net, et que, par suite de la mauvaise répartition, il variait d'un département à l'autre dans la proportion de 9,07 p. 100 du revenu, chiffre maximum, à 3,074 p. 100, chiffre minimum. Dans 48 départements le principal s'élevait au-dessus de la moyenne, c'est-à-dire de 6,06 p. 100, et dans 37 il était au-dessous. Mais ces chiffres ne sont que des moyennes départementales; ils concernent seulement le rapport du contingent du département au revenu foncier de ce même département. Les inégalités dans les répartitions du contingent départemental entre les arrondissements, les communes et les individus, viennent singulièrement accroître l'improportionnalité de l'impôt foncier.

Considérons un département où le contingent en principal de l'impôt foncier représente 9,07 p. 100 du revenu foncier de l'ensemble du département : il se peut que la répartition du contingent départemental entre les communes soit mauvaise ; il est même certain qu'elle ne peut être absolument juste ; qu'en résulte-t-il ? c'est que dans certaines communes de ce département, le contingent communal de l'impôt foncier atteindra ou dépassera même 12 ou 13 p. 100 de l'ensemble des revenus fonciers de la commune ; d'un autre côté, dans l'intérieur même de cette commune, il peut, il doit y avoir aussi des inégalités dans la répartition individuelle du contingent communal ; ces inégalités seront d'autant plus grandes que le cadastre est plus ancien ; il en résulte que, si les revenus fonciers de la commune supportent en moyenne un prélèvement de 12 ou 13 p. 100 pour le principal de l'impôt, certains propriétaires, ceux dont les terres auront baissé de revenu depuis le cadastre, pourront payer 18 ou 20 p. 100. Les centimes additionnels peuvent dans certains cas doubler ce chiffre, si bien qu'il peut y avoir en France des propriétaires payant à l'impôt foncier 35 ou 40 p. 100 de leur revenu. Le cas doit être fort rare, puisque nous avons pris les circonstances plus défavorables : mais il est encore assez fréquent de trouver des propriétaires auxquels l'impôt foncier, centimes additionnels compris, réclame 20 ou 25 p. 100 des revenus de leurs terres.

Observons maintenant ce qui se passe dans un département où le contingent du principal de l'impôt foncier représente en moyenne 3,074 p. 100 du revenu net des terres et des maisons : les inégalités qui se rencontrent dans la répartition entre les communes peuvent

faire que le contingent commuual du principal de l'impôt foncier ne représente dans certaines communes que 2 ou 2 1/2 p. 100 de l'ensemble des revenus nets des propriétaires de la commune. D'un autre côté, les inégalités dans la répartition individuelle du contingent communal peuvent abaisser la proportion à 1 ou 1 1/2 p. 100 pour les propriétaires dont les terres ont changé de culture et ont considérablement augmenté de revenu depuis la confection du cadastre. En admettant que les centimes additionnels doublent aussi cette proportion, on constatera, néanmoins, que certains propriétaires en France peuvent ne payer à l'impôt foncier, principal et centimes additionnels réunis, que 2 ou 3 p. 100 de leurs revenus fonciers, tandis que, comme nous l'avons vu, certains autres propriétaires paieront 35 ou 40 p. 100 (1).

On conçoit que cette énorme inégalité empêche l'État d'augmenter l'impôt foncier en bloc dans les moments de détresse : car, si la surcharge serait très légère pour les propriétaires qui ne paient que 4 ou 5 p. 100, elle serait énorme pour ceux qui sont taxés à 20 ou à 30 p. 100. Mais, même l'État s'abstenant d'élever le principal de l'impôt, les inégalités actuelles ne cessent de s'accroître chaque jour; car chaque nouveau centime additionnel établi par les autorités locales représente pour certains propriétaires un sacrifice double de celui que supportent leurs voisins de la même localité.

D'après l'exposé des motifs et les tableaux annexes du projet de loi sur la révision cadastrale, qui a été déposé par M. Léon Say dans la séance du 23 mars 1876 de la Chambre des députés, voici quelles seraient actuellement les inégalités dans la répartition de l'impôt foncier entre les départements. Le taux moyen du principal de l'impôt était en 1874 de 4,24 p. 100 du revenu net : 51 départements avaient un contingent qui dépassait cette moyenne; 32 départements, au contraire, étaient au-dessous. Les départements les plus surchargés étaient le Tarn-et-Garonne, dont le contingent représentait 6,51 p. 100 du revenu net, la Lozère (6,09 p. 100), le Morbihan (6,06), le Cantal (5,90 p. 100), l'Eure (5,85), le Gers (5,79), la Manche (5,64), l'Aude (5,62), les Hautes-Alpes (5,54), le Lot (5, 47), l'Orne (5, 43), la Côte-d'Or (5,43), la Dordogne (5,33), le Tarn (5,32), la Seine-Inférieure

(1) D'après une brochure de M. A. de Metz-Noblat, intitulée : *Les budgets communaux et la gratuité des écoles primaires* (Nancy, 1882), l'arrondissement de Saint-Denis (Seine) ne paierait en moyenne que 2.80 p. 100 en principal; celui de Ribérac, 9.81. Le canton de Saint-Symphorien (Gironde) ne serait taxé qu'à 2.34; celui de Grisolles (Tarn-et-Garonne) le serait à 11.60 p. 100. La commune de Sauveterre (Gironde) ne paierait que 0.61 p. 100; celle de Vau-d'Herland (Seine-et-Oise), 21.43. Nous ne savons à quelle source M. de Metz-Noblat a puisé ces chiffres qui corroborent nos suppositions. (Note de la 3e édition.)

(5,29), les Basses-Alpes (5,27), le Calvados (5,26), la Corrèze (5,20), Seine-et-Marne (5,18), la Sarthe (5,03). Dans ces 20 départements l'impôt est notablement plus élevé que la moyenne (4,24); comme il est à peu près doublé par les centimes additionnels, le contribuable y paie à l'État ou aux localités en moyenne 12 ou 13 p. 100. Mais remarquons que plusieurs de ces départements, notamment le Gers, l'Aude, le Lot, la Côte-d'Or, la Dordogne, le Tarn, sont composés en partie de plaines et de coteaux, en partie de véritables montagnes : sur celles-ci la terre ne s'est que médiocrement améliorée depuis le cadastre ; dans les plaines au contraire et les coteaux la culture de la vigne a quadruplé, parfois quintuplé la richesse depuis vingt ou trente ans. Or, la répartition du contingent départemental entre les communes n'a pas en général été modifiée. Aussi n'est-il pas douteux que dans l'Aude, par exemple, où la proportion moyenne du principal de l'impôt au revenu foncier est de 5,62 p. 100, certains propriétaires des districts montagneux paient 11 ou 12 p. 100 et avec les centimes additionnels 20 à 24 p. 100, tandis que certains propriétaires de la plaine des environs de Narbonne ne paient que 2 ou 3 p. 100 en principal et que 4 ou 6 p. 100 y compris les centimes additionnels. Quand dans ce département les autorités locales établissent une surtaxe d'un nombre déterminé de centimes additionnels au principal de l'impôt foncier pour tout le département, ils commettent une monstrueuse injustice : car 10 centimes additionnels représenteront 1 ou 1/2 p. 100 du revenu des propriétés des districts montagneux et 1 ou 1/2 p. 1,000 seulement du revenu des propriétés des districts de la plaine. Les premiers propriétaires seront donc dix fois plus imposés que les seconds pour les dépenses départementales.

Les départements les plus favorisés dans la répartition de l'impôt foncier sont les suivants : les Hautes-Pyrénées où la moyenne du principal de l'impôt est de 2,82 p. 100 du revenu net, les Basses-Pyrénées (2,83 p. 100), la Seine (3,05 p. 100), le Cher (3,20), l'Ain (3,26), l'Ardèche (3,30), Vaucluse (3,35), le Var (3,36), les Bouches-du-Rhône (3,36), les Vosges (3,38), la Nièvre (3,50), l'Allier (3,53), l'Ariège (3,55), le Nord (3,55), le Pas-de-Calais (3,56), la Loire-Inférieure (3,59), la Marne (3,62), les Ardennes (3,70), le Rhône (3,73), la Gironde (3,74). On remarquera que parmi ces vingt départements figurent précisément les plus riches et ceux qui comprennent les plus grandes villes de France : Paris, Marseille, Lille, Nantes, Reims, Lyon, Bordeaux.

Dans ces conditions, et en présence de la nécessité qui s'impose aux nations modernes d'établir un système d'impôts équitable, pro-

portionnel aux revenus et aux fortunes, et de diminuer le poids excessif des taxes sur les transactions, sur les transports, sur les objets fabriqués et sur certaines consommations, l'hésitation n'est pas possible : il faut réformer l'impôt foncier, en le transformant en impôt de quotité et en le rendant mobile de façon qu'il suive les progrès des revenus immobiliers. Nous avons déjà réfuté les principales critiques que l'on fait au système de la mobilité de l'impôt : il ne nous reste plus qu'à répondre à celles qui sont tirées des frais et des difficultés du renouvellement du cadastre et de l'inefficacité prétendue des révisions périodiques.

Il ne s'agit pas de faire chaque année une évaluation nouvelle du revenu de toutes les parcelles du sol, ni de surtaxer immédiatement chaque terre dont le mode de culture aura été amélioré. C'est seulement tous les dix ans que la révision devrait s'accomplir, et il faudrait accorder un délai de cinq ou six ans aux cultures nouvelles, défrichements, plantations, conversions en prairies, etc., pendant lequel délai la surtaxe ne serait pas appliquée. Quant aux arguments tirés de la difficulté, de la durée et des frais de nouvelles opérations cadastrales, il est facile d'y répondre. D'abord, on pourrait ne pas refaire le cadastre en entier ; ensuite, quand même on jugerait profitable cette réfection complète, le nouveau cadastre serait beaucoup plus aisé à faire que l'ancien, parce qu'on a l'expérience de l'ancien, parce qu'aujourd'hui les géomètres sont beaucoup plus nombreux et plus instruits qu'autrefois, parce qu'en outre une grande partie des opérations de l'ancien cadastre servirait au nouveau. Celui-ci donnerait enfin au fisc une base bien meilleure pour l'assiette de ses droits, parce qu'on pourrait suivre un mode beaucoup plus sûr et plus prompt pour l'évaluation des revenus du sol.

On a vu ce qu'était le cadastre : un état descriptif et évaluatif des parcelles qui composent le sol national ; la confection d'un cadastre nécessite deux catégories d'opérations, les unes d'art ou géométriques, les autres économiques et fiscales. Il est évident que la partie descriptive ou géométrique du cadastre ne serait pas partout complètement à refaire, bien qu'il y eût utilité à la retoucher, quelquefois à la renouveler presque entièrement, pour tenir compte des routes et des chemins nouveaux et des changements de configuration des parcelles. On sait que ce travail descriptif et géométrique se subdivise en cinq opérations : la délimitation de la commune, la division en sections, la triangulation, l'arpentage de chaque parcelle, l'exécution du plan de chaque parcelle et du tableau d'assemblage présentant la configuration générale de la commune avec les chemins, les rivières, les montagnes, les forêts.

Les deux premières opérations n'ont pas besoin d'être refaites, à moins qu'il n'y ait de fortes raisons de supposer que les géomètres du premier cadastre avaient agi avec une grande légèreté et commis de grosses erreurs. Quant à la triangulation, il doit en rester des vestiges, comme des pièces à l'appui et des procès-verbaux. Les opérations sur lesquelles devrait porter principalement le travail, ce sont celles de l'arpentage et du plan général de chaque commune pour inscrire les chemins nouveaux et y tenir compte des défrichements.

Encore cet arpentage et ce plan de chaque parcelle n'auraient pas besoin d'être partout refaits. Il n'y aurait lieu à recommencer ces opérations que là où les parcelles ont subi des modifications, soit par l'ouverture de routes, soit par le morcellement que les partages ou les ventes auraient produit, ou même qu'un nouvel aménagement des cultures aurait amené, soit par la jonction en une seule de parcelles jusque-là séparées. Mais ces cas, quoique fréquents, ne se rencontrent pas partout. C'est surtout aux environs des villes que la physionomie des parcelles a été dénaturée, ou bien près des grandes routes; en pleine campagne, dans les fermes de quelque importance, la configuration de la plupart des parcelles n'a pas changé : l'auteur de ce livre a sur ce point une expérience personnelle pour des propriétés situées dans des départements très éloignés les uns des autres. Pour toutes ces parcelles qui n'ont pas été modifiées par des ventes, des partages, des changements de culture, le passage de chemins ou des aménagements de propriétaires on pourrait conserver l'arpentage et le plan ancien, sauf dans les cas où l'on aurait lieu de croire qu'ils sont inexacts, dans le cas, par exemple, où le propriétaire se plaindrait d'erreurs : alors on pourrait renouveler l'opération en en mettant les frais à sa charge.

Lorsqu'on l'examine de près, le rajeunissement du cadastre prend donc des proportions beaucoup moins importantes que celles qu'on lui attribue de loin. Ce n'est pas quarante-trois ans, comme jadis, ni cent cinquante ou deux cents millions qui seraient nécessaires : deux ou trois années suffiraient, et une dépense de 40 millions, mille francs en moyenne par commune, paierait les frais. Or, ces quarante millions seraient bien employés. Les frais seraient d'autant moins élevés que, les parcelles les plus récemment modifiées par des ventes ou des partages ayant été en général l'objet d'arpentage faits par le soin des parties intéressées, les résultats de ces arpentages pourraient être tenus pour véritables, quand il n'y aurait pas contre eux de cause de suspicion et qu'ils seraient en concordance avec les chiffres du premier cadastre.

La seconde partie du cadastre, celle qui tend à déterminer le revenu net des parcelles, est, au point de vue du fisc, l'œuvre la plus importante: elle a été mal faite, parce qu'on y a procédé sans ensemble pour toute la France, qu'on a abandonné ces trois opérations successives de la classification, du classement et du tarif des évaluations à des commissions de propriétaires ou aux conseils municipaux, et que les tarifs d'évaluation ont été en général fixés au-dessous du revenu réel, l'écart entre le tarif et le revenu réel variant, d'ailleurs, considérablement suivant les localités.

Il serait facile de remédier à ces défauts en refaisant les opérations économiques et fiscales du cadastre, lesquelles sont moins compliquées que les opérations géométriques. Une commission fiscale, composée des agents du gouvernement, soit le contrôleur et les percepteurs des contributions directes, un employé de l'enregistrement, assistés d'un ou deux experts locaux, pourrait recommencer ce travail et le mener promptement à bonne fin. La révision actuelle faite par les répartiteurs pour l'évaluation des constructions nouvelles offre un précédent très heureux.

Si l'on voulait, comme jadis, au lieu de faire directement l'évaluation de chaque parcelle ou du moins de chaque terre, arriver indirectement au même résultat par la subdivision du travail en trois opérations, la classification, le classement et le tarif des évaluations, ce ne serait pas très difficile. Chacun sait dans le pays ce que rapportent les diverses natures de terre. Dans le pays d'Auge, par exemple, nul n'ignore qu'un excellent hectare d'herbage produit de 280 à 320 fr. de revenu net, un bon hectare de même nature de 220 à 280, un assez bon de 180 à 220, un médiocre 150 environ, un mauvais 120 et un très mauvais de 60 à 80 francs. Dans tous les pays les baux, les actes de vente, les enquêtes agricoles ont singulièrement éclairé cette question. La classification serait donc l'affaire de deux ou trois heures de travail et le tarif des évaluations ne serait guère plus long. Le classement, il est vrai, l'inscription des différentes parcelles dans l'une ou l'autre classe, demanderait plus de temps ; mais un jury spécial et uniquement fiscal y parviendrait en quelques mois. Ainsi la réfection du cadastre ne serait pas une œuvre gigantesque : ajoutons que chaque révision postérieure, soit quinquennale, soit décennale, serait beaucoup plus simple encore : moins de temps s'étant écoulé depuis la réfection du cadastre, les changements seraient moins nombreux. On aurait pu prendre des précautions qui rendraient superflu désormais le renouvellement d'opérations géométriques considérables : par exemple, en rendant obligatoire, dans le cas de morcellement d'une parcelle par suite de vente ou de par-

tage, l'arpentage de la parcelle ainsi démembrée, aux frais de l'acquéreur.

On pourrait, d'ailleurs, pour la péréquation de l'impôt foncier, se passer même du cadastre, tout en le conservant précieusement comme mesurage du pays entier. L'on a des renseignements ou des indices assez précis du revenu ou de la valeur des terres : ce sont les baux, les contrats de vente et les actes de partage. L'enregistrement des baux est devenu en France obligatoire. Sans doute, il y a beaucoup de terres qui ne sont pas données à bail, mais il est rare qu'elles n'aient pas été l'objet, dans un temps assez rapproché, soit d'une aliénation, soit d'un partage, soit d'un apport en contrat de mariage. Du prix de vente ou du prix pour lequel la terre a figuré dans le partage de succession, dans l'apport en contrat de mariage, il est facile de conclure le revenu que la terre doit donner d'après le taux de capitalisation usité pour les immeubles dans le pays. Si cette vente, ce partage ou cet apport dotal remonte à un temps trop éloigné et qu'en outre la terre ne soit pas affermée, il est aisé néanmoins d'en apprécier le revenu moyen par une courte expertise contradictoire et par voie de comparaison avec le revenu des immeubles de même nature situés aux environs.

Ces explications démontrent que la révision des opérations cadastrales, ou plus exactement la transformation de l'impôt foncier en impôt de quotité, n'est pas une œuvre de Pénélope. Cette opération est à nos yeux absolument indispensable, parce qu'elle redressera des inégalités que l'accumulation des centimes additionnels rend de plus en plus choquantes, parce que, en outre, elle permettra à l'État et aux localités de tirer de la rente de la terre une ressource plus considérable et plus progressive, et d'abaisser, par conséquent, ou même de supprimer quelques-uns des impôts indirects les plus nuisibles, comme les droits élevés sur la mutation des immeubles et quelques-unes des taxes vexatoires sur les boissons.

En Angleterre, l'impôt foncier perçu par l'État est fixe, mais il n'a guère d'importance, une grande partie de cet impôt ayant été rachetée. Nous avons vu qu'il ne produit que 27 millions de francs. Mais il y a, en outre, la part que doit la terre à l'impôt sur le revenu, puis les taxes locales foncières qui sont fort considérables, puisque nous avons estimé à 257 millions de francs le poids de celles-ci sur la propriété rurale. Or, ces taxes locales ne se superposent pas en Angleterre comme en France à la *landtax* perçue pour le compte de l'État : elles ont une assiette tout à fait différente, plus perfectionnée et plus équitable. Les taxes locales ainsi que la partie de l'impôt sur le revenu qui grève la terre sont établies par les agents des localités

au moyen d'évaluations, périodiquement révisées, de la valeur de la propriété foncière. Ce sont donc des impôts de quotité. Nous n'approuvons pas, quant à nous, que ce soit les agents des localités qui asseoient les taxes directes; nous préférons de beaucoup l'intervention des agents de l'autorité centrale, parce qu'ils sont plus à l'abri de tout reproche ou de tout soupçon de partialité et d'esprit de clocher. Mais le grand point, c'est que l'impôt soit de quotité et non de répartition (1). La Belgique a accompli en 1867 la réforme que nous recommandons. L'impôt foncier qui y était de répartition est devenu alors un impôt de quotité. Le produit de cette taxe qui était de 18,886,000 fr. en 1865, est passé à 19,176,000 en 1870, à 20,904,000 en 1875 et à 22,467,000 en 1880. Il y a donc eu une progression de 3,560,000 fr. en quinze ans, soit de 20 p. 100. Dans les dernières années la progression annuelle est de 2 p. 100 environ.

Un administrateur de grande expérience dans les questions financières, M. le marquis d'Audiffret, indiquait un moyen très simple pour transformer l'impôt foncier en impôt de quotité : c'est de réunir l'administration de l'enregistrement, celle des contributions directes et celle des hypothèques. De cette manière on concentrerait dans un même bureau de chaque canton tous les renseignements sur la propriété foncière, ce qui permettrait d'établir sans inquisition la valeur et le revenu des terres.

En France il a été souvent question de la révision du cadastre et de la péréquation de l'impôt foncier. Mais on sait que nos parlements ont pris pour devise : *verba, non res.* On a donc beaucoup parlé, voté quelques propositions timides, et l'on n'a, en définitive, rien fait. Une loi du 21 mars 1874 a prescrit d'évaluer à nouveau les terrains improductifs lors du cadastre et mis en culture depuis cette époque et réciproquement « comme une préparation et un acheminement à un travail général ». D'autre part, l'article 4 de la loi du 3 août 1875 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1876 portait l'injonction suivante : « Dans la loi de finances « de 1877, il sera présenté par le gouvernement un projet de nou- « velle répartition du principal de la contribution foncière entre les « départements. »

Le ministre des finances, M. Léon Say, obtempéra à cette invitation formelle. Il déposa plusieurs projets de loi concernant le cadas-

(1) Voir l'excellent ouvrage de MM. Fisco et van der Straeten sur les *Institutions et taxes locales du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande*, pages 68 et suivantes. Voir aussi le même ouvrage, pages 267 et suivantes, sur la loi de 1854, ordonnant une révision générale du cadastre en Écosse, suivie de révisions périodiques.

tre et la propriété foncière. Mais il n'y était pas question de transformer l'impôt de quotité, non plus que de faire une opération d'ensemble pour la révision des opérations cadastrales. Le ministre se bornait à une mesure principale excellente et une mesure accessoire beaucoup moins importante : la première, c'est la séparation de l'impôt sur les propriétés non bâties et de l'impôt sur les propriétés bâties. La mesure accessoire consistait à donner aux Conseils généraux les moyens de réviser le cadastre et à leur fournir pour cette opération facultative des secours financiers. Enfin, le ministre demandait l'abrogation des dispositions de la loi de 1874 qui édictaient l'évaluation à nouveau des terres mises en culture depuis la confection du cadastre.

Il s'en faut de beaucoup que ces projets de loi, s'ils eussent été appliqués, eussent amené la réforme de l'impôt, c'est à peine s'ils eussent corrigé quelques abus de détail. La France est le pays des esprits timides qui craignent la responsabilité et le travail. Il ne faut pas, dit-on, inquiéter les contribuables ; sous ce prétexte l'on maintient jusqu'à la consommation des siècles des abus dont les inconvénients croissent chaque jour (1).

Nous ne pouvons clore ce chapitre sans dire quelques mots du rachat de l'impôt foncier en quelques pays. Si cet impôt est une rente due par le propriétaire à l'État, pourquoi l'État dans les moments de nécessité nationale ne proposerait-il pas aux propriétaires de s'affranchir de cette rente moyennant un rachat ? Chacun y trouverait son compte ; le propriétaire serait libéré, l'État aurait de l'argent à de bonnes conditions ; ce serait une sorte d'emprunt qui aurait un mérite particulier, celui de ne coûter aucun autre intérêt que l'abandon d'une taxe actuelle. Voilà ce que se sont dit sous divers cieux et en divers temps des financiers ingénieux. Ce raisonnement peut paraître plausible ; il est, à notre sens, très défectueux. Pour que cette opération réussisse, il faut que le gouvernement ait donné les preuves d'une loyauté pour ainsi dire surhumaine, et que les contribuables, d'autre part, soient portés à une confiance enfantine. Car l'impôt foncier une fois racheté, qui dit qu'on ne le rétablira pas sous un autre nom et au bout de peu de temps ? L'État se résignera-t-il toujours à laisser sans impôts une grande partie, la partie la plus ostensible et la plus enviée, de la richesse publique? Le gouvernement pourra-t-il

(1) En Hollande, en 1873, on a voté une loi pour la révision du cadastre des propriétés bâties : nous aurons à parler de cette loi et de ses conséquences dans le chapitre suivant. Le *Bulletin de statistique et de législation comparée* du ministère des finances a donné sur ce sujet une étude détaillée dans le numéro de septembre 1877.

toujours résister aux réclamations des autres contribuables qui regarderont comme un privilège l'immunité accordée depuis le rachat à la propriété foncière? Nous ne croyons pas qu'un paysan français eût assez d'innocence d'âme pour racheter ainsi l'impôt dont sa terre est grevée. L'entreprise offre peu de chances de réussite ; elle ne fournirait d'ailleurs que de minces ressources ; l'emprunt simple et à ciel ouvert est le plus sûr moyen pour trouver des capitaux considérables dans des besoins extraordinaires ; il est inutile de subtiliser et de chercher d'autres combinaisons.

Le rachat de l'impôt foncier a commencé à être pratiqué en Angleterre à la fin du dernier siècle, et l'opération s'est continuée jusqu'à nos jours. A-t-elle réussi? Médiocrement, à coup sûr. Le plan de Pitt qui l'inventa en 1798 était fort ingénieux. Le cours des fonds publics anglais, dits *consolidés*, était alors fort bas. Le 3 p. 100 n'était coté qu'à 50, c'est-à-dire qu'une rente déterminée en 3 p. 100 se vendait moyennant 16 ou 17 fois l'intérêt annuel, en d'autres termes elle se négociait au denier 16 ou 17. Pitt se dit que la propriété foncière se vendait couramment au denier 30, c'est-à-dire moyennant 30 fois le revenu, que, par conséquent, une rente foncière ne représentant qu'une faible partie du revenu des terres et privilégiée avant toutes les hypothèques devrait aussi se négocier si ce n'est pour 30 fois le revenu, du moins pour 20 ou 25 fois le revenu. Ce raisonnement n'était pas complètement exact : car, ce qui fait que les terres se vendent à un denier très élevé, ce n'est pas seulement la sécurité du revenu, c'est aussi l'espérance d'une augmentation future dans le revenu et la valeur de la terre ; or, une rente foncière offre bien la même sécurité que la propriété foncière, mais elle ne présente aucune chance de plus-value. Malgré cette différence, qui ne permet pas une complète assimilation entre la rente foncière et la propriété foncière, le raisonnement de Pitt n'était pas dépourvu de fondement. L'opération qu'il projetait consistait à débarrasser l'État d'une partie de ses charges, en profitant de l'écart entre le taux de vente d'une même annuité en 3 p. 100 consolidés et d'une même annuité en rente foncière. Il convia donc le public à racheter à perpétuité la *landtax* ou impôt foncier moyennant la remise au Trésor de titres de fonds consolidés dont l'annuité excéderait d'un dixième le montant annuel de l'impôt. Cela équivalait pour le moment au rachat de l'impôt foncier moyennant un capital égal à 19 ou 20 fois cet impôt. Le profit que l'État eût retiré de cette opération, si elle eût réussi, était évident. L'impôt foncier montait à 50 millions de francs, le public eût pu le racheter en remettant au Trésor une annuité en 3 p. 100 consolidés supérieure d'un dixième, soit une annuité de 55 millions de francs.

L'État eût donc renoncé à 50 millions de francs de ressources, mais d'autre part il eût diminué de 55 millions de francs les intérêts de la dette perpétuelle. L'État comptait en outre que cette opération relèverait son crédit en provoquant de nombreux achats de fonds 3 p. 100.

Ce dernier résultat seulement fut obtenu, quoique l'on ne puisse dire si la hausse des consolidés fut due à l'opération du rachat de la taxe foncière. Mais le rachat lui-même ne se fit que dans des proportions assez faibles. Quoique pendant toute la durée du dix-neuvième siècle l'opération du rachat soit restée licite, il s'en faut que même la moitié de l'impôt foncier primitif ait, à l'heure actuelle, été rachetée. Les conditions du rachat ont varié dans cet intervalle de trois quarts de siècle ; mais elles ont toujours consisté en ceci, que pour racheter l'impôt foncier il fallait remettre au Trésor une annuité en fonds consolidés un peu plus importante que le montant même de l'impôt. Pendant les premières années de l'opération les propriétaires avaient seuls le droit de racheter l'impôt foncier qui pesait sur leurs terres. A partir de 1803 toute personne était admise à racheter l'impôt existant sur une terre quelconque : cet acheteur devenait propriétaire d'une rente foncière perpétuelle, privilégiée, exempte de retenue.

Dans la première année de l'opération (1799) on racheta un peu plus du cinquième de l'impôt foncier, soit 435,888 livres sterling (11 millions de francs environ) du montant annuel de la taxe. Mais l'année suivante, en 1800, les rachats ne portèrent plus que sur 40,418 livres sterling (1,010,500 francs) de l'impôt annuel. Pendant les années postérieures les rachats furent en général encore moindres, quoiqu'on eût l'expérience que le gouvernement tenait tous ses engagements et ne rétablissait pas indirectement ou partiellement les taxes rachetées. On a vu que l'opération est restée en cours pendant tout ce siècle. A la fin de l'année 1868-69, le total de l'impôt foncier qui avait été racheté depuis 1798 s'élevait à 802,448 livres sterling (20,060,000 fr.) ; le montant annuel des intérêts des titres de la dette publique moyennant lesquels s'était opéré le rachat était de 867,167 livres sterling (21,700,000 francs en chiffres ronds) (1).

Ainsi plus de la moitié de la *landtax* (1,235,179 liv. sterl. sur un chiffre primitif de 2,037,627 liv. sterl.) n'avait pas été rachetée, quoique l'opération se fût prolongée pendant soixante-dix ans. L'avantage que l'État a retiré de cette combinaison consiste dans la différence entre le chiffre de l'impôt foncier racheté et le chiffre des

(1) *Accounts relating to the public Income*, etc., t. II, p. 296 et 297.

intérêts des titres de la dette publique donnés en paiement du rachat. L'impôt foncier racheté étant de 20,060,000 fr., les intérêts des titres de consolidés livrés en paiement étant de 21,700,000 fr., c'est 1,600,000 francs environ d'économie annuelle que la combinaison a procurés au Trésor. Mais, d'un autre côté, le gouvernement s'est privé de la faculté d'avoir un impôt foncier bien établi, qui suivît le mouvement de la matière imposable et qui concourût largement aux recettes de l'État. L'opération de rachat a continué, même dans ces derniers temps, mais sur de très petites quantités. La *landtax* qui produisait encore 1,095,000 liv. sterl. en 1873, ne rapporta plus que 1,047,000 liv. en 1880.

L'exemple de l'Angleterre n'est certainement pas digne d'imitation. Un pays tout différent, l'Égypte, a vu pratiquer ou plutôt commencer jusqu'à 1877, sous un autre nom, celui de *Moukabala*, un arrangement de nature analogue. Le vice-roi d'Égypte Ismaïl, ayant de grands besoins d'argent, s'avisa de demander ou plus probablement d'exiger des propriétaires qu'ils rachetassent la moitié de l'impôt foncier en en payant douze fois le montant. Cette opération eût pu être avantageuse si elle eût été conduite avec franchise : s'il s'était simplement agi, pour rembourser des dettes portant 12 p. 100 d'intérêts, de vendre une rente foncière moyennant douze fois le revenu, l'opération eût été bonne. Mais le gouvernement égyptien avait bien autre chose en tête : il ne songeait qu'à lever de grosses sommes sous de vains prétextes, et il se promettait, sans doute, de rétablir, sous un autre nom, à l'expiration du *Moukabala*, une charge équivalant à celle dont les malheureux fellahs auraient été obligés de se racheter. La réforme des finances égyptiennes et le contrôle européen mirent fin à cette désastreuse opération.

En définitive, un État ne doit jamais renoncer à un impôt foncier existant, non plus qu'au droit de le modifier pour le rendre toujours proportionnel au revenu des terres. Non seulement on nuit aux intérêts du Trésor, mais on choque la conscience publique en affranchissant d'un impôt proportionnel une des branches les plus importantes de la richesse des nations modernes.

CHAPITRE VII

DE L'IMPÔT SUR LES MAISONS, SUR LES PORTES ET LES FENÊTRES, LES CHEMINÉES, ETC. — DE L'IMPÔT MOBILIER OU SUR LES LOYERS.

Nécessité de séparer l'impôt foncier sur la propriété rurale de l'impôt sur les constructions. — Incidence différente de ces deux impôts : l'impôt sur les constructions retombe en général sur les locataires et augmente le prix des loyers. — De l'inégalité de l'impôt sur les constructions en France : cette inégalité est encore plus grande que celle de l'impôt foncier sur la propriété rurale. — Faible productivité de l'impôt sur les constructions par suite du manque de révisions périodiques. — Du développement rapide de la valeur des propriétés bâties en Angleterre et en France. — Évaluations statistiques à ce sujet. — L'impôt sur les constructions pourrait sans exagération s'élever à 15 p. 100 (en principal et en centimes additionnels) de la valeur des propriétés bâties, et rapporterait en France 300 millions à l'État et aux localités. — Les constructions sont beaucoup plus lourdement taxées en Italie, en Autriche, surtout en Amérique qu'en France. — L'élévation de l'impôt sur les maisons aux États-Unis est le seul moyen d'éviter les impôts locaux de consommation tels que les octrois. — Exemples de l'importance de ces taxes directes et urbaines en Amérique.

Les taxes sur les portes, les fenêtres ou les cheminées. — Absurdité et iniquité de cet impôt. — La taxe sur les fenêtres en Angleterre. — Contributions des portes et fenêtres en France. — Tour à tour impôt de quotité et de répartition, cette taxe présente chez nous un caractère hybride. — Les modifications qu'elle a subies : conséquences de ces transformations sur la productivité de la taxe. — Les tarifs de la contribution des portes et fenêtres. — Données statistiques sur cet impôt. — Impossibilité de l'asseoir équitablement. — On devrait le fondre avec l'impôt sur les constructions ou avec l'impôt sur les loyers.

De l'impôt sur les loyers, dit en France impôt mobilier. — C'est l'une des taxes directes les plus recommandables. — Réponse aux objections que cet impôt peut soulever. — Il serait possible et juste de tenir compte, pour l'assiette de cette taxe, du nombre des enfants mineurs vivant avec la famille. — On pourrait joindre à l'impôt sur les loyers quelques taxes somptuaires très simples. — De l'universalité et de l'uniformité de l'impôt sur les loyers. — Est-il juste d'exempter de cet impôt les petits revenus? — Peut-on excuser ou justifier la forme progressive que prend dans certains pays l'impôt sur les loyers? — Est-il vrai que les grandes fortunes consacrent au loyer une quote-part proportionnellement moindre de leur revenu que les moyennes et les petites fortunes? — L'impôt sur les loyers pourrait sans exagération être porté à 10 p. 100 en moyenne de la valeur locative et s'ajouter à un impôt de 15 p. 100 sur les constructions. — Des ressources que donnerait cette combinaison pour l'abolition des octrois.

Des vicissitudes de la contribution mobilière en France. — Ce qu'était cet impôt dans le plan de l'Assemblée Constituante. — Changement sous le régime révolutionnaire. — Vice fondamental de la contribution mobilière : c'est un impôt de répartition. — Grandes inégalités de la répartition. — Tentatives timides pour réformer cet impôt au début de la monarchie de 1830. — Autre vice considérable de la contribution mobilière : cette taxe est liée en France à la contribution personnelle. — Des très grands inconvénients qui en résultent : exemples divers. — Le régime français de la contribution mobilière dans les grandes villes. — Un arrêt du conseil d'État interdisant la forme progressive. — Il n'y a de remède que dans la transformation de cet impôt en impôt de quotité.

Nous avons pris soin de distinguer dans le précédent chapitre l'impôt sur les maisons ou sur les constructions de l'impôt foncier proprement dit, c'est-à-dire de celui qui pèse sur les fonds de terre. La nature et l'incidence de ces deux impôts sont tout à fait différentes. C'est à tort et uniquement en vue d'une simplification administrative que la loi française a jusqu'ici réuni ces deux taxes qui n'ont rien de commun et que presque partout ailleurs on sépare.

Sur les 175 millions de francs en principal que produit l'impôt foncier en France, 118 millions et demi seulement représentent la part de la propriété agricole : les 56 autres millions frappent les bâtiments et constructions de toutes sortes : c'est là une distinction qu'il ne faut jamais perdre de vue.

On dira peut-être que cette séparation de l'impôt sur les immeubles en deux taxes, dont l'une frapperait le sol et l'autre les bâtiments, est un peu artificielle, en ce sens que la partie de l'impôt foncier qui est payée par les propriétaires de maisons ne porte pas seulement sur les constructions à proprement parler, mais aussi sur le terrain lui-même qui ne laisse pas que d'avoir une certaine valeur, même une grande valeur dans les villes importantes. Cette objection n'est pas frivole, elle est même exacte. Néanmoins, il importe, au point de vue économique et au point de vue financier, de séparer l'impôt sur les constructions de l'impôt sur les propriétés agricoles, puisque l'incidence et les effets de l'une et de l'autre taxe sont complètement différents.

La partie de l'impôt foncier qui frappe les propriétés agricoles est tout entière à la charge du propriétaire ; c'est lui seul qui en supporte le poids, sans aucune espèce de moyen de le rejeter sur le consommateur, ni même sur le fermier, car, si les profits du fermage venaient à tomber au-dessous du niveau habituel des profits dans le pays, — toutes compensations faites entre les agréments et les risques des différentes professions, — le nombre des fermiers ne tarderait pas à diminuer, si bien qu'une aggravation de l'impôt foncier ne pourrait être rejetée que très temporairement par le propriétaire sur le fermier. Quant au consommateur, il a été démontré plus haut surabondamment que les augmentations ou les diminutions de l'impôt foncier lui sont indifférentes ; pour qu'il en fût autrement, il faudrait que ces augmentations ou ces diminutions fussent tellement considérables qu'elles modifiassent l'offre des produits agricoles, soit en faisant abandonner des terres auparavant en culture, soit, au contraire, en attirant un surcroît inusité de capitaux vers l'exploitation du sol. Mais de telles conséquences ne pourraient provenir que d'un

changement de régime tellement violent qu'on ne peut le supposer chez un peuple civilisé.

Ainsi, de toutes manières, sauf dans des circonstances exceptionnelles et quand les élévations de l'impôt sont énormes au point d'absorber la rente foncière d'un grand nombre de propriétaires ou de détourner des améliorations agricoles, l'impôt foncier sur les propriétés rurales reste à la charge des propriétaires et ne porte ni sur les consommateurs, ni sur les locataires ou fermiers.

Il en est tout autrement de l'impôt sur les bâtiments : les lois d'incidence de cette taxe ne sont pas aussi simples. L'impôt sur les constructions tombe-t-il à la charge du propriétaire ou à la charge du locataire ? On ne peut répondre que par une distinction. Si le pays est en progrès, si la population, l'industrie ou l'aisance y augmente de telle façon qu'on ait besoin de bâtiments nouveaux, alors l'impôt sur les constructions tombe à la charge des locataires. Les capitalistes, en effet, ne consentent à construire des maisons nouvelles et des bâtiments nouveaux que si cet emploi de leur capital leur est aussi avantageux que tout autre, c'est-à-dire s'il rapporte un intérêt au moins égal à l'intérêt moyen des capitaux, en prenant en considération les degrés de sécurité et les chances de plus-value des divers placements. Les capitalistes ne bâtiront donc de maisons nouvelles qu'à la condition de rejeter sur les locataires le poids intégral de l'impôt qui frappe les bâtiments, à moins, cependant que tous les autres emplois de capitaux dans le pays ne soient grevés d'impôts analogues et équivalents à l'impôt sur les constructions.

Il en résulte que dans un pays qui progresse, dans une ville qui s'étend et où l'on bâtit, l'impôt sur les maisons tombe à la charge des locataires, si ce n'est immédiatement, du moins au bout de peu de temps. Et ce n'est pas seulement pour les maisons que l'on construit après l'établissement de l'impôt que l'on constate cette incidence ; c'est aussi, et par voie de conséquence, pour les maisons anciennement construites. Celles-ci en effet, si elles sont en bon état et dans les mêmes conditions de commodité et d'agrément, ne se louent pas moins cher que les maisons absolument neuves : il s'établit entre les loyers des différentes constructions, en tenant compte des conditions de commodité et d'agrément, une sorte de niveau qui ne permettrait pas que l'impôt pesât sur les locataires dans les maisons construites postérieurement à l'impôt et qu'il portât, au contraire, sur les propriétaires dans les maisons édifiées auparavant.

Dans les pays où la population, la fortune, l'industrie, l'aisance, sont stationnaires ou même décroissent, comme le besoin de constructions nouvelles ne se fait pas sentir, la même raison n'existe pas pour que

l'impôt sur les bâtiments soit à la charge des locataires. Quels que soient les efforts que fassent les propriétaires pour rejeter sur ceux-ci le poids de la taxe, il est probable qu'ils n'y réussiront pas et qu'ils devront supporter eux-mêmes tout le fardeau : ou bien ils n'y réussiront que partiellement et lentement, quand la disparition des constructions les plus vieilles fera que l'offre des bâtiments sera au-dessous de la demande et qu'il faudra édifier des maisons ou des bâtiments nouveaux, ce qui rentre dans l'hypothèse précédente.

L'incidence de l'impôt sur les maisons ou sur les bâtiments varie donc suivant les relations de l'offre et de la demande des bâtiments et des maisons, cette offre et cette demande étant considérées non pas dans le pays tout entier, mais dans chaque localité, on pourrait même dire dans chaque quartier pris à part.

Si l'on veut avoir une règle, non pas fixe, ce que la matière ne comporte pas, mais approximative et s'appliquant à la plupart des cas, on peut dire que la tendance générale de l'impôt sur les bâtiments et sur les maisons, c'est de tomber à la charge des locataires. En effet, même dans un pays où la population, la richesse et l'industrie sont stationnaires, on a souvent besoin de bâtiments nouveaux ; les anciennes maisons dépérissent, il faut les remplacer par des maisons nouvelles ; or ces maisons nouvelles ne seront construites qu'à la condition que l'emploi des capitaux dans la construction des maisons soit aussi rémunérateur, ou du moins, aussi avantageux que tout autre placement.

On pourrait peut-être faire une objection. L'établissement de toute taxe sur les constructions aurait, dirait-on, pour effet de déprécier la valeur des terrains à construire ; et cette dépréciation suffirait pour que la construction de maisons nouvelles restât aussi rémunératrice qu'auparavant, sans que l'impôt fût rejeté sur le locataire. Nous ne contestons pas que ce phénomène ne puisse se produire d'une façon passagère : il est probable, en effet, que toute augmentation notable d'un impôt sur les constructions aurait pour première conséquence de déprécier la valeur des terrains à bâtir et de ralentir, dans une certaine mesure, le mouvement des constructions nouvelles. Mais, dans toute localité prospère où la population, la richesse et l'industrie augmentent, ce ne sera là qu'une conséquence de peu de durée : la demande de maisons et même de terrains étant plus grande que l'offre de ces objets, la nécessité de bâtir étant évidente, il faudra bien, en définitive, que les locataires supportent seuls le poids de l'impôt.

Aussi l'impôt sur les bâtiments est à nos yeux une taxe excellente et dont on peut faire un bien plus grand usage qu'on ne le fait géné-

ralement en France. C'est une manière indirecte d'atteindre le contribuable proportionnellement à celle de ses dépenses qui donne le plus approximativement la mesure de sa fortune ou de son revenu. Il est aisé et légitime de recourir à cette ressource sur une assez grande échelle pour permettre la réduction notable des taxes indirectes, surtout des taxes sur les transactions et les transports et sur certaines consommations. Dans les pays où les octrois sont inconnus, en Angleterre et aux États-Unis par exemple, les taxes sur les maisons ainsi que l'impôt mobilier dont nous parlerons tout à l'heure, atteignent des taux dont l'élévation nous surprend en France.

L'impôt sur les maisons en France n'est pas assis d'une manière identique sur les immeubles, il est fort inégal. On sait que la loi de 1835 a décidé que les contingents des départements, des arrondissements et des communes seraient, tous les ans, accrus ou diminués en raison de l'excédent, soit des constructions nouvelles sur les démolitions, soit des démolitions sur les constructions nouvelles. Tous les bâtiments existant avant cette loi sont compris dans le chiffre primitif de la répartition en principal arrêté à partir de 1821 à 154 millions de francs. Quelles que soient les variations de valeur ou de revenu de ces constructions anciennes, on n'en fait ni chaque année, ni périodiquement, d'estimation nouvelle. Leur revenu cadastral, une fois évalué, reste toujours identique pour le Trésor et pour les conseils départementaux, d'arrondissement et communaux, lesquels sont chargés des différentes répartitions de l'impôt.

Quant aux constructions nouvelles, c'est-à-dire celles dont l'édification est postérieure à la loi de 1835, il est fait par les répartiteurs, au moment où elles sont terminées, une évaluation du revenu qu'elles peuvent donner, et elles sont frappées de l'impôt d'après ce revenu une fois constaté, à partir de la troisième année qui suit la construction.

D'après une loi de frimaire an VII, l'évaluation du revenu imposable des propriétés bâties doit être révisée et renouvelée tous les dix ans. Mais dans la pratique cette révision étant abandonnée à la faculté des conseils municipaux, n'a lieu que fort rarement : la loi se trouve en général éludée. Cependant, le contribuable peut toujours, lorsqu'il s'agit de propriétés bâties, réclamer contre l'élévation de la taxe dont il est frappé et fonder cette réclamation, non seulement sur le fait matériel de la destruction totale ou partielle de son immeuble, mais encore sur la démonstration que cet immeuble a été trop taxé. La loi n'admet donc pas pour les propriétés bâties l'absolue fixité des évaluations qui existe pour les propriétés non bâties sauf dans le cas du renouvellement intégral du cadastre communal,

Néanmoins, la loi française est très défectueuse, plus encore dans l'application qu'en elle-même. Comme dans la pratique les conseils municipaux ne font pas faire la révision périodique décennale de l'estimation des revenus des propriétés bâties, il résulte de cette négligence des inégalités criantes. Ainsi les maisons nouvellement édifiées, celles par exemple qui ont été construites depuis 1860 dans les villes prospères et dont la population ou l'industrie s'accroissent, sont imposées d'après leur revenu actuel et réel. Au contraire, les maisons édifiées il y a quarante ou cinquante ans ne sont taxées que d'après l'estimation du revenu qu'elles donnaient il y a un demi-siècle ou près d'un demi-siècle. Or, notons que ce sont précisément ces immeubles dont la valeur a, en général, le plus augmenté, parce qu'ils sont situés au centre des villes et dans les quartiers les plus commerçants, les constructions nouvelles se trouvant, pour la plupart, dans la périphérie. Il résulte de cet état de choses que dans beaucoup de villes les constructions qui ont la plus grande valeur payent des impôts non seulement relativement, mais même absolument moindres que les constructions plus récentes et qui, étant moins bien placées, ont, d'ordinaire, une valeur plus faible. Les inégalités dans la répartition de cette partie de notre impôt foncier, qui frappe les constructions, sont encore plus criantes et surtout plus choquantes que les inégalités de la répartition de l'autre partie de l'impôt foncier, celle qui pèse sur les propriétés agricoles.

D'un autre côté, par suite de l'absence de ces révisions périodiques, l'impôt sur les bâtiments est en France trop peu productif. De 1821 à 1883, c'est-à-dire dans un espace de plus d'un demi-siècle, l'augmentation du principal de l'impôt foncier, par suite de l'excédent des constructions nouvelles sur les démolitions, n'est que d'une vingtaine de millions de rancs. Cette somme eût été singulièrement augmentée, si le principal s'était accrû en raison de l'accroissement de revenu des constructions anciennes, si, en d'autres termes, la révision des évaluations du revenu des constructions se faisait régulièrement, soit tous les dix ans, soit même tous les cinq ans.

Le remède à cette situation serait de séparer complètement l'impôt sur les constructions de l'impôt foncier proprement dit, c'est-à-dire de celui qui grève le sol. Aujourd'hui, les propriétés bâties sont évaluées, pour le paiement de l'impôt, en deux parties : d'abord la superficie est taxée comme terre de première classe ; ensuite le bâtiment est imposé, d'après sa valeur locative déduction faite de l'estimation de la superficie ; on fait une déduction du quart de cette valeur locative pour les maisons et d'un tiers pour les usines, afin de représenter les frais d'entretien et de réparation.

On devrait n'assujettir à l'impôt foncier proprement dit que les surfaces non bâties et ne grever les surfaces bâties que de l'impôt sur les bâtiments. En transformant cet impôt en impôt de quotité, ce qui serait facile, par des révisions quinquennales que l'enregistrement des baux rend fort aisées, on obtiendrait une ressource qui croîtrait rapidement chaque année et qui pourrait aider à réduire les impôts de consommation (1).

Nous sommes en outre partisan d'un impôt spécial sur les terrains urbains, calculé de manière à représenter 5 pour 1000, par exemple, de leur valeur vénale. Les propriétaires de terrains dans les villes abusent singulièrement de leur situation en soustrayant aux constructions de vastes espaces dans l'espoir de réaliser ultérieurement une plus-value. Il n'y a aucune raison de les traiter avec une particulière faveur et de ne faire payer à leur richesse qu'une taxe infinitésimale. Un impôt sur les terrains non construits aurait un double effet : il produirait à l'État ou aux villes des ressources qui ne seraient pas à dédaigner, à Paris certainement 4 ou 5 millions annuellement : et de plus, en poussant les propriétaires à se défaire de leurs terrains, il faciliterait les constructions nouvelles et tendrait à diminuer la hausse rapide des loyers. Cet impôt devrait être avec la valeur des terrains dans la même relation que l'impôt foncier est avec la valeur des constructions. Il n'est d'ailleurs pas malaisé de connaître approximativement la valeur des terrains dans les villes.

La charge de la propriété bâtie est, en France, de 56 millions et demi de francs du chef de l'impôt foncier. On l'évaluait à 32 millions seulement en 1821, elle ne s'est augmentée que de 24 millions dans cet intervalle de 62 ans, soit seulement une plus-value de 75 p. 100 ou de 1 1/4 p. 100 par année. L'augmentation réelle du revenu des propriétés bâties a été, dans cet intervalle, infiniment plus considérable et plus rapide. Dans le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, en dix-neuf ans seulement, le revenu de la propriété bâtie qui est assujettie à l'*Income-tax* a augmenté de près de 80 p. 100. Elle a passé de 61,924,178 livres sterling, ou 1,550 millions de francs en 1862, à 109,956,000 livres sterling, ou 2 milliards 750 millions de francs en 1879 (2); il est permis de croire qu'en France, de 1821 à

(1) M. Léon Say, ministre des finances, avait proposé dans un projet de loi, en 1876, de séparer l'impôt sur les constructions de l'impôt foncier proprement dit : mais il reculait devant une nouvelle estimation de la valeur des propriétés bâties et se contentait de proposer de taxer en principal à 5 p. 100 du revenu les constructions nouvelles, en gardant à l'impôt la forme de répartition. Ce plan était insuffisant. La dissolution de la Chambre des députés en 1877 a, d'ailleurs, fait indéfiniment ajourner ce projet de réforme, comme beaucoup d'autres.

(2) Voir le *Statistical abstract* pour 1876, p. 18, et le même recueil pour 1880, p. 28.

1883 le revenu de la propriété bâtie a triplé ou quadruplé : pour garder donc les mêmes proportions qu'autrefois, l'impôt sur cette partie de la richesse publique, qui rapportait à l'État 32 millions en 1821, devrait lui rendre aujourd'hui 100 ou 120 millions, tandis qu'il ne lui produit que 56 millions annuellement.

Les maisons pourraient facilement supporter en France une taxe de 15 p. 100 de leur revenu net, cette taxe étant partagée entre l'État et les communes, le premier prélevant annuellement 7 p. 100 et le second 8 p. 100. Il est impossible d'évaluer à moins de 2 milliards le revenu net de la propriété bâtie en France, cette propriété comprenant non seulement les maisons d'habitation, mais les usines, les ateliers de toutes sortes et les édifices de toute nature (1). En 1879, pour le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande l'ensemble des revenus des constructions que frappait l'*Income-tax* était évalué à 2 milliards 750 millions en chiffres ronds ; mais un assez grand nombre de constructions échappaient à cette évaluation, notamment toutes les petites maisons, appartenant à des personnes qui n'avaient pas le revenu minimum à partir duquel on est frappé par l'*Income-tax*, soit 3,750 francs. Or, il est incontestable qu'il y a un fort grand nombre de petits propriétaires ou de petits rentiers dont le revenu annuel ne dépasse pas 3,750 francs et qui ont des maisons d'habitation d'une valeur locative de 2, 3 ou 400 francs. C'est ainsi seulement que l'on peut expliquer que la valeur locative des maisons assujetties à l'*Income-tax* en Irlande n'atteignit pas 80 millions de francs (3,080,168 liv. sterl.) en 1879.

Or, en supposant que les deux milliards de valeur locative des propriétés bâties fussent taxés pour le compte de l'État au taux de 7 p. 100 et à celui de 8 p. 100 pour les localités, l'État retirerait 140 millions de francs de cette source et les localités 160 millions. Aujourd'hui la partie de l'impôt foncier qui grève les constructions ne produit à l'État que 56 millions, l'impôt sur les portes et fenêtres dont nous allons parler plus bas ne lui rapporte que 43 millions : l'État retirerait donc de l'impôt sur les bâtiments 140 millions au lieu de 109, ce qui serait une augmentation de 31 millions ; les localités auraient un bénéfice encore plus considérable, puisque, au lieu de

(1) Cette évaluation est sans doute au-dessous de la vérité, car la valeur locative des logements d'habitation à Paris n'était pas estimée, il y a quelques années, à moins de 300 millions de francs ; celle des loyers payés par l'industrie et le commerce parisien était évaluée à 107 millions de francs dans l'enquête faite par la Chambre de commerce de Paris en 1860. Il résulte de ces faits, empruntés à un article de M. de Foville dans l'*Economiste français* (n° du 30 octobre 1875), que l'ensemble des valeurs locatives à Paris dépasse certainement 400 millions de francs ; elle approche probablement de 500 millions.

7 p. 100, elles percevraient 8 p. 100 de la valeur locative; leur bénéfice serait probablement de 60 à 70 millions au moins (1).

On ne peut dire que cette taxe de 15 p. 100 sur la valeur locative de la propriété bâtie fût excessive. Dans les pays prospères cette propriété augmente sans cesse de valeur et de revenu. Comme nous l'avons montré, d'ailleurs, ce seraient les locataires qui, dans la plupart des cas et au bout de peu de temps, en supporteraient le poids. Les propriétaires ne seraient guère que des percepteurs. Des compensations pourraient se rencontrer dans la suppression des droits d'octroi sur les matériaux ainsi que d'une partie des taxes de consommation.

Cet impôt de quotité sur les propriétés bâties aurait en outre l'avantage de fournir à l'État, non seulement des ressources assurées, mais des ressources croissantes, puisque dans tout pays prospère le nombre des propriétés bâties augmente sans cesse et que la valeur s'en accroît encore plus rapidement que le nombre. De 1862 à 1879, la valeur locative des propriétés bâties s'est accrue de 80 p. 100 en Angleterre. Supposons que régulièrement l'accroissement soit de 15 p. 100 par période de cinq ans : à chaque révision quinquennale, l'État en France verrait ses ressources s'élever de 21 millions, du chef de cet impôt, et les localités de 24 millions.

En Italie, l'impôt sur les bâtiments, distinct de l'impôt foncier, est inscrit au budget de 1880 pour une somme de 61 millions de francs en chiffres ronds. La population de l'Italie est des cinq septièmes environ de celle de la France, mais incontestablement elle est beaucoup plus pauvre et moins manufacturière. On peut admettre que la valeur locative des bâtiments en Italie ne dépasse guère les deux cinquièmes de la valeur locative des constructions en France : l'Etat français n'imposerait donc pas un sacrifice intolérable au contribuable en lui demandant 140 millions de francs par une taxe sur les bâtiments.

En Autriche (Cisleithanie), d'après l'*Annuaire de statistique* de M. Maurice Block pour 1881, l'impôt sur les bâtiments est inscrit au budget de 1880 pour la somme de 24,900,000 florins, soit 62 millions de francs : il figure au budget de la Transleithanie pour 8,000,000 de florins, soit 20 millions de francs. Ainsi dans l'empire d'Autriche-Hongrie l'impôt sur les bâtiments rapporte à l'État 82 millions de francs, tandis que chez nous la partie du principal de l'impôt foncier

(1) La contribution des portes et fenêtres ne rapporte en centimes additionnels que 27 millions et demi (en 1883) aux localités, et il est difficile d'évaluer ce que leur produisent les centimes additionnels au principal de l'impôt foncier sur la propriété bâtie, mais cette ressource n'atteint probablement pas 70 millions de francs.

qui porte sur les constructions, jointe au principal de l'impôt des portes et fenêtres, produit à l'État 99 millions; mais la richesse de l'Autriche-Hongrie ne représente pas plus des trois cinquièmes de la richesse de la France; pour que l'impôt sur les bâtiments eût le même poids dans ce pays et dans le nôtre, il faudrait qu'il rapportât en France 125 millions environ, ou 25 millions de plus que l'ensemble de notre impôt foncier sur les maisons et de notre impôt des portes et fenêtres.

En Angleterre, la taxe sur les maisons n'est inscrite que pour 1,602,000 liv. st. (41 mill. de fr.), au budget de 1879-80, mais les constructions paient au moins autant à l'*Income-tax*, et trois ou quatre fois plus probablement aux taxes locales, qui presque toutes sont directes.

Si l'on veut voir combien l'impôt sur les maisons peut être productif, c'est en Amérique qu'il faut aller. Dans ce pays on demande à toutes les classes de la population par l'impôt direct la plus grande partie des revenus que nous réclamons aux taxes indirectes. Il en résulte, il est vrai, que les loyers sont très élevés ; mais mieux vaut encore un loyer élevé et un commerce libre, des subsistances à bon marché, surtout des subsistances saines, non sophistiquées.

Nous avons sous les yeux une enquête faite, il y a quelques années, par les agents diplomatiques et consulaires de Sa Majesté britannique sur la situation de la population ouvrière et sur le pouvoir d'achat de l'argent dans les différents pays. Cette enquête est fort instructive; elle contient des renseignements curieux sur l'élévation des taxes frappant les constructions ou les loyers dans les différentes contrées. Cette contribution, se composant, il est vrai, non seulement de l'analogue de notre taxe foncière sur les constructions, mais de l'impôt mobilier dont nous parlerons plus loin, prélève parfois dans les villes des États-Unis 30 ou 40 p. 100 de la valeur locative de la maison et 3 ou 4 p. 100 de sa valeur vénale. On cite le cas d'un manœuvre de la ville de Buffalo, qui était parvenu à se construire une maison d'une valeur vénale de 6,000 francs et d'une valeur locative d'environ 6 ou 700 fr., et qui payait régulièrement 200 francs de contributions directes : le conseil municipal de cette ville ayant même entrepris de faire des égouts, cette maison dut contribuer à la dépense pour une somme de 310 fr. (1). Nous sommes donc modéré en fixant pour

(1) Ces taxes élevées sont supportées et recouvrées sans grande difficulté. « Les rapports des consuls anglais (*Further Reports from Her Majesty's diplomatic and consular agents respecting the condition of the industrial classes and the purchase power of money in foreign countries.* London, 1871) sont remplis de descriptions séduisantes des cottages qu'habitent aux États-Unis les artisans aisés; la plupart des grandes villes de ce pays ont une énorme étendue, et les maisons, presque toutes petites et à deux ou trois étages au plus, y sont disséminées sur un immense espace.

limite à l'impôt sur les constructions, perçu tant pour l'État que pour les localités, la proportion de 15 p. 100 de la valeur locative : il est vrai que nous conservons en outre l'impôt mobilier, qui, d'après nous, pourrait s'élever dans les grandes villes jusqu'à une proportion égale; en revanche nous supprimons l'impôt des portes et fenêtres, et nous pourrions peut-être, avec quelques autres ressources et une gestion municipale économe, remplacer les octrois.

Comme les idées simples ont beaucoup de peine à prédominer en matière d'impôts, dans différents pays on a établi une taxe qui, au lieu de frapper les constructions d'après leur valeur ou leur revenu, grève soit les portes, soit les fenêtres, soit les cheminées. Tantôt cette taxe remplace la taxe sur les constructions, tantôt, comme en France, elle s'y ajoute.

On comprendrait que l'on recourût à de semblables expédients, si la valeur locative des maisons était malaisée à évaluer ; alors le législateur pourrait se contenter d'indices approximatifs, et il y a quelque raison de supposer qu'une construction qui a beaucoup de fenêtres, beaucoup de portes ou beaucoup de cheminées est plus importante, par conséquent plus productive pour le propriétaire, ou bien indique

Avec une population de 120,000 âmes, Buffalo occupe presque une surface de 40 milles carrés, ce qui ne fait guère que 3,000 habitants par mille carré. La Nouvelle-Orléans, qui a 250,000 habitants, occupe 36 milles carrés, ayant une surface de 12 milles sur le Mississipi. Philadelphie et la plupart des villes américaines, grandes ou petites, se composent aussi d'habitations dispersées sur une vaste étendue de pays. Cette configuration des villes est très favorable à la construction de petites maisons qui peuvent être tout entières achetées ou louées par les artisans. Le terrain n'acquiert jamais un prix aussi élevé que dans nos centres européens. Aussi les ouvriers habiles ont le plus souvent un cottage qu'ils occupent seuls avec leur famille. Cette habitation contient une cuisine, une salle, deux ou trois chambres et quelquefois un petit jardin ; mais, que l'on ne s'y méprenne pas, le prix de ces loyers est très considérable. A Buffalo ces maisons se louent de 10 à 12 dollars par mois, soit de 600 à 720 francs par an ; à Galveston deux chambres et une cuisine coûtent 20 dollars par mois, soit 1,200 francs par an ; une cuisine et quatre chambres reviennent à peu près le double. Dans l'État du Maine, les loyers sont moins hauts et oscillent entre 350 et 750 francs par an, se rapprochant bien plus souvent de ce dernier chiffre que du premier. A Philadelphie, les logements les plus simples reviennent à 750 francs, ceux des artisans aisés montent à 1,000 francs et quelquefois plus. Le manœuvre qui ne loue qu'une chambre ne peut payer moins de 500 francs par année. Il est vrai que l'ouvrier qui a des épargnes peut acquérir un cottage, ce qui est pour lui avantageux, parce que les loyers sont à un taux d'intérêt représentant 12 p. 100 du capital. Dans la plupart des villes des États-Unis, les maisons d'artisans se vendent de 4,000 à 10,000 francs, et il est très fréquent que l'ouvrier aisé se rende acquéreur de son habitation. » (Paul Leroy-Beaulieu, *Revue des Deux Mondes* du 1er décembre 1871.) On voit d'après ce qui précède que les taux si élevés des loyers aux États-Unis ne viennent pas seulement de l'élévation des taxes directes, mais encore de l'élévation de l'intérêt du capital, nous pourrions dire aussi de l'élévation du prix de la main-d'œuvre. Enfin on ne doit pas oublier que les chiffres donnés ci-dessus sont en monnaie ayant cours forcé et perdant en 1870 ou 1871 de 20 à 23 p. 100. En tout cas, l'élévation des taxes sur les constructions et sur les loyers est plus favorable à la population laborieuse que les taxes multipliées sur les subsistances.

un plus gros revenu chez le locataire qu'une autre construction qui a infiniment moins de cheminées, de portes ou de fenêtres. Ces indices, néanmoins, ne sont qu'approximatifs ; dans bien des cas ils sont trompeurs. D'abord avec un plus grand nombre de fenêtres, de cheminées, de portes, une maison située dans le faubourg d'une ville peut avoir beaucoup moins de valeur qu'une maison qui est placée dans le quartier central ou élégant et qui présente moins de ces ouvertures. Ensuite, il y a, non seulement pour les commodités de l'existence, mais même pour la salubrité, un nombre presque irréductible de fenêtres, de cheminées et de portes nécessaire à un ménage même modeste. En outre, plus une maison est divisée en appartements de peu d'importance, plus le nombre des fenêtres, des portes et des cheminées doit y être relativement élevé.

Ces indices sont donc insuffisants ; ils sont même, dans la plupart des cas, décevants. L'impôt sur les portes, les fenêtres et les cheminées a d'autres inconvénients : il peut pousser certaines personnes, d'une économie exagérée, à diminuer le nombre des ouvertures, et la salubrité publique pâtit alors d'un impôt mal assis. Cette taxe a enfin un dernier malheur ; elle blesse justement le sentiment public et a contre elle le préjugé ou plutôt la conscience populaire ; ce n'est pas là un léger défaut. L'impôt sur les portes et fenêtres peut passer pour un impôt sur l'air et sur la lumière ; l'impôt sur les cheminées, pour un impôt sur le feu. Les passions politiques peuvent en faire le sujet de déclamations qui ne sont pas sans fondement.

Aussi nous ne comprenons pas comment on maintient dans un pays comme la France une taxe aussi déraisonnable que l'impôt sur les portes et fenêtres. Il serait si aisé de l'ajouter à la partie de l'impôt foncier qui frappe les bâtiments, et de n'avoir qu'une taxe unique sur les constructions d'après la valeur locative ou d'après la valeur vénale. Cette valeur, soit locative, soit vénale, est on ne peut plus simple à apprécier.

• La taxe sur les portes et fenêtres a été appliquée en Angleterre depuis Guillaume III jusqu'en 1851. Chaque maison, sauf les simples cottages et les maisons de ferme, dut supporter une contribution fixe de 2 shellings ; la taxe s'élevait à 6 shellings pour les maisons ayant plus de 9 fenêtres, à 8 shellings pour celles qui en avaient plus de 19 ; les fenêtres devaient être comptées du dehors, sans que les agents de l'administration pussent entrer dans la maison. Ainsi conçu, cet impôt n'avait aucune prétention à l'équité.

Il fut souvent remanié ; au lieu de 2 classes (1), à la fin du dix-

(1) En réalité, il y avait trois classes, puisque chaque maison payait en principe 2 shellings, celles ayant de 9 à 19 fenêtres 6 shellings, et celles ayant plus 19 fenê-

huitième siècle on en établit 14, suivant le nombre des fenêtres. Au sujet de ce changement un membre du Parlement, M. Grenville, faisait la remarque suivante : « Aujourd'hui qu'il existe 14 classes au « lieu de 2, la plupart des propriétaires voudront, en bouchant une « fenêtre, descendre à une classe plus basse, et par là ils feront une « épargne non seulement sur la fenêtre bouchée, mais encore sur « toutes les autres. » Le droit montait de 2 deniers (20 centimes) par ouverture pour la maison à 2 fenêtres, jusqu'à 2 shellings par ouverture pour la maison à 25 fenêtres. On croyait, par cette progression, rendre l'impôt plus équitable : c'était une erreur, car une maison à 25 fenêtres peut contenir une foule de petits logements et n'est pas nécessairement une habitation de luxe. En 1851, cet impôt sur les fenêtres fut supprimé en Angleterre et remplacé avec justice et raison par un impôt sur les maisons.

En France, la contribution des portes et fenêtres est un fruit tardif de la Révolution, alors que, dans des embarras financiers inextricables, nos Assemblées avaient perdu de vue le programme rationnel de l'Assemblée constituante. C'est une loi de frimaire an VII qui établit cet impôt. Il a depuis lors souvent varié de forme.

La loi soumet en France à cette taxe toutes les portes et les fenêtres donnant sur les rues, les cours ou les jardins des bâtiments et des usines. On en a conclu que les portes intérieures de communication d'une cour à une autre, ou d'une cour dans un jardin et les portes placées à l'intérieur de l'escalier et des appartements ne doivent pas être atteintes par l'impôt. Les bâtiments employés à un service public en sont exempts, sauf pour les ouvertures des locaux servant à l'habitation personnelle des fonctionnaires qui y sont logés. On exempte aussi, dans un intérêt agricole, « les portes et les fenêtres ser- « vant à éclairer ou à aérer les granges, bergeries, étables, greniers, « caves et autres locaux non destinés à l'habitation des hommes, « ainsi que toutes les ouvertures du comble ou des toitures des mai- « sons habitées. » La loi du 21 avril 1832 a, néanmoins, déclaré ces dernières ouvertures imposables, lorsqu'elles éclairent des appartements habitables.

Le législateur a admis encore quelques autres adoucissements dans l'intérêt de l'agriculture ou de l'industrie. Ainsi, « il ne doit être compté qu'une seule porte charretière pour chaque ferme, métairie, ou pour toute autre exploitation rurale » ; et les portes charretières existant dans les maisons n'ayant pas plus de cinq ouvertures doivent être comptées comme des portes ordinaires, sauf pour les

tres 8 shellings. Mais, comme le nombre de fenêtres n'était compté que dans ces deux derniers cas, les écrivains anglais parlent toujours de deux classes seulement.

bâtiments situés dans des villes de 5,000 âmes ou plus et employés à usage de magasins. Enfin les propriétaires de manufactures ne sont taxés que pour les fenêtres de leurs habitations personnelles et celles de leurs concierges et commis.

Somme toute, ces exceptions sont assez restreintes. L'impôt sur les portes et fenêtres a été tour à tour en France impôt de quotité et impôt de répartition ; à l'heure actuelle encore on peut dire que c'est, à ce point de vue, un impôt qui présente un caractère hybride, quoique l'élément de répartition domine.

Quand il fut établi, il était un impôt de quotité ; mais, comme les pouvoirs locaux auxquels était confiée l'assiette de la taxe s'acquittaient de cette tâche avec une singulière négligence ou même avec une mauvaise volonté évidente et que le produit de l'impôt faiblissait d'année en année, la loi du 13 floréal an X le transforma en impôt de répartition, afin que le Trésor en retirât un revenu stable. Ce furent les rôles défectueux de l'an X qui servirent à la fixation des contingents pour cette première répartition ; et ces contingents demeurèrent inaltérés jusqu'à une loi du 26 mars 1831, qui restitua à la contribution sur les portes et fenêtres le caractère d'impôt de quotité.

C'était là un retour aux bons principes, l'impôt de répartition n'étant jamais qu'un expédient contraire à l'équité et nuisible en même temps aux intérêts du Trésor. Cette transformation en impôt de quotité eut pour premier et excellent effet de doubler le produit que le Trésor retirait de la taxe. Depuis l'an X la répartition étant restée la même, le revenu n'était pour l'État que de 12,812,804 francs : il passa, en 1831, à 25,667,336 francs. Les tarifs n'avaient, cependant, pas été augmentés. Quelques départements payèrent trois fois plus et quelques communes six fois plus qu'auparavant. Cet accroissement de l'impôt devait exciter des plaintes ; on était au début d'un régime politique nouveau ; le courage manqua à nos gouvernants. Par la loi du 21 avril 1832 on rétablit, pour la contribution des portes et fenêtres, comme pour l'impôt personnel, le système vicieux de répartition ; et on fixa le contingent en principal à 22 millions de francs, au lieu de 25 et demi que le système de quotité avait rapportés. Ce contingent resta fixe jusqu'en 1837. A partir de cette époque l'application de la loi du 17 août 1835 vint grossir les contingents annuels ; cette loi portait que les contingents de la contribution des portes et fenêtres seraient accrus chaque année en raison des ouvertures des constructions nouvelles et qu'ils seraient diminués, par contre, en raison des ouvertures des maisons démolies.

Une loi du 14 juillet 1838 décida, en outre, qu'il serait soumis aux Chambres dans la session de 1842, et ensuite de dix ans en dix ans, un nouveau projet de répartition de la contribution des portes et fenêtres. Ces bonnes intentions furent appliquées en 1844 : on abandonna depuis lors ces révisions décennales en édictant qu'à partir de la loi du 4 août 1844 le contingent des départements dans la contribution des portes et fenêtres serait augmenté ou diminué toutes les fois que, par suite du recensement officiel de la population, une commune devrait être soumise à un tarif plus élevé ou moins élevé que celui qui était précédemment appliqué (1) : l'impôt, comme nous le verrons, est perçu d'après des tarifs qui sont gradués suivant plusieurs considérations et notamment suivant celle de la population de la commune.

Les contingents départementaux étant ainsi modifiés chaque année en raison du mouvement de la propriété bâtie et des changements de tarifs provenant des variations de la population de chaque commune, il en résulte que le produit en principal de cet impôt a une allure plus mobile et plus progressive que le produit de l'impôt foncier.

En 1832, ce principal était de 22 millions ; en 1842, il s'est élevé à 23,231,012 fr. ; en 1852, à 25,559,481 ; en 1856, à 26,749,514 fr. ; en 1860, à 28,451,313 ; en 1869, à 33,378,872 ; enfin il a atteint 37,800,000 fr. en 1883, malgré la perte de deux provinces ; avec les centimes additionnels généraux, c'est-à-dire perçus pour l'État, le produit en monte à 43,772,000 francs ; les centimes additionnels à la contribution sur les portes et fenêtres produisaient, en 1883, 27,648,000 francs. Le rendement total de cet impôt pour l'État et pour les localités est donc de 71 millions et demi de francs.

Quoique impôt de répartition, la contribution sur les portes et fenêtres est perçue d'après des tarifs. En vertu de la loi de 1832 ces tarifs se divisent en deux parties : la première concerne les maisons de 1 à 5 ouvertures : la taxe pour cette catégorie est réglée ainsi qu'il suit : dans les communes au-dessous de 5,000 âmes une ouverture paie 30 centimes ; deux ouvertures, 45 centimes ; trois ouvertures, 90 centimes ; quatre ouvertures, 1 fr. 60 ; cinq ouvertures enfin, 2 fr. 50. Le droit est un peu plus élevé pour le même nombre d'ouvertures dans les communes de 5,000 à 10,000 âmes ; il s'accroît encore dans celles de 10,000 à 25,000, puis dans celles de 25,000 à 50,000 : les communes de 50,000 à 100,000 âmes forment encore un degré supérieur où l'impôt est plus élevé que dans les degrés

(1) Voir pour toute cette législation, Vignes, *Traité des impôts en France*, t. II, p. 47 et 48.

précédents ; enfin, la dernière catégorie, celle où l'impôt est le plus fort, comprend les communes ayant plus de 100,000 habitants ; dans celles-ci les maisons à moins de 5 ouvertures sont taxées comme il suit : pour une seule ouverture 1 fr. ; pour deux, 1 fr. 50 ; pour trois, 4 fr. 50 ; pour quatre, 6 fr. 40 ; enfin pour cinq ouvertures,8 fr. 50.

L'impôt reste toujours assez léger pour ces petites constructions, mais les centimes additionnels l'augmentent ; il est gradué d'après la population de la commune, qui est un indice de la valeur du bâtiment ; il est en outre progressif dans la forme, non pas dans le fond, en ce sens qu'une construction à cinq ouvertures paie plus de cinq fois autant qu'une construction à une seule ouverture. Cette forme progressive n'est pas ici injustifiable : il est vraisemblable, en effet, qu'une construction à trois, quatre ou cinq ouvertures, constituant, par conséquent, une petite maison, a plus de trois, quatre ou cinq fois la valeur ou l'importance d'une simple hutte n'ayant qu'une ouverture.

On a vu que le tarif est divisé en deux parties dont l'une s'applique aux maisons ayant moins de cinq ouvertures et l'autre aux maisons ayant plus que ce nombre. La différence essentielle entre ces deux parties du tarif, c'est que la forme progressive de l'impôt, laquelle existe pour les constructions à moins de cinq ouvertures, ne se rencontre pas pour les constructions de plus d'importance. Pour celles-ci chaque ouverture analogue, quel qu'en soit le nombre dans le même bâtiment, paie une taxe uniforme. Une maison à vingt fenêtres, par exemple, paiera pour chacune de ses vingt fenêtres exactement la même taxe qu'une autre maison à dix fenêtres pour chacune de ses dix, tandis que dans l'autre catégorie une maison à cinq ouvertures paie presque neuf fois autant qu'une maison à une seule ouverture.

Dans les maisons ayant plus de cinq ouvertures, on distingue celles-ci en trois classes : 1° les portes cochères, charretières et de magasin ; 2° les portes ordinaires et les fenêtres du rez-de-chaussée, de l'entre-sol et des deux premiers étages ; 3° les fenêtres du troisième étage ou des étages supérieurs.

Pour chacune de ces trois classes d'ouverture le droit s'élève suivant la population de la commune où l'immeuble est situé. Les communes sont rangées en six catégories d'après le nombre d'habitants, la première comprenant les communes de moins de 5,000 âmes et la dernière ou la plus élevée, les villes au-dessus de 100,000 âmes.

Les droits sont respectivement, dans chacune de ces six catégories

de communes, de 1 fr. 60, 3 fr. 50, 7 fr. 40, 11 fr. 20, 15 fr. et 18 fr. 80 pour chaque porte cochère, charretière ou de magasin ; de 0 fr. 60, 0 fr. 75, 0 fr. 90, 1 fr. 20, 1 fr. 50 et 1 fr. 80 pour chaque porte ordinaire ou chaque fenêtre du rez-de-chaussée, de l'entresol et des premier et deuxième étages ; de 0 fr. 60 dans les communes au-dessous de 5,000 âmes et de 0 fr. 75 uniformément dans toutes les communes au-dessus de 5,000 âmes par chaque fenêtre du troisième étage ou des étages supérieurs ; il ne s'agit toujours ici que du principal de l'impôt, lequel est à peu près doublé par les centimes additionnels.

Ainsi pour asseoir l'impôt on n'a pris en considération que la population de la commune et l'étage des fenêtres ou la nature des portes. Ce sont là des indices bien insuffisants. Une maison avec un petit nombre de fenêtres grandes et espacées peut avoir infiniment plus de valeur qu'une autre maison avec un bien plus grand nombre de fenêtres petites et rapprochées. Il est même remarquable que l'architecture contemporaine, dans les beaux hôtels particuliers, s'attache à ne pas multiplier les fenêtres, mais à les faire plus larges et plus hautes.

Afin d'éviter les inégalités qui résulteraient de cette manière d'asseoir l'impôt dans les grandes villes, on a autorisé les conseils municipaux de Paris, de Lyon et de Bordeaux à établir pour la répartition du contingent de ces villes à l'impôt des portes et fenêtres un tarif spécial, qui est combiné de manière à tenir compte à la fois de la valeur locative des immeubles ou des appartements et du nombre des ouvertures : c'est donc une sorte de supplément à l'impôt mobilier dont nous parlerons plus loin.

L'impôt des portes et fenêtres, tout en étant perçu d'après des tarifs, est un impôt de répartition : voici comment on concilie ces deux caractères qui semblent contradictoires. Les contingents départementaux sont modifiés chaque année en raison du mouvement de la propriété bâtie, c'est-à-dire de l'excédent des constructions nouvelles sur les démolitions ou inversement, et en raison aussi des changements de tarifs qui proviennent des variations de la population des communes. C'est aussi d'après ces bases que sont fixés tous les ans les contingents des arrondissements et des communes par les conseils généraux et les conseils d'arrondissement, qui ont le droit d'y apporter les modifications qu'ils jugent utiles. Enfin la répartition individuelle est faite par les commissaires répartiteurs qui, aidés des contrôleurs, constatent les mouvements annuels, c'est-à-dire les variations de la matière imposable. Le montant des cotes est calculé d'après les tarifs que nous avons fait connaître et

qui sont en raison de la population de la commune ; si l'ensemble des cotes ainsi calculées donne un total supérieur ou inférieur au contingent assigné à la commune, chaque cote subit une diminution ou une augmentation proportionnelle.

Depuis 1832 le produit en principal de l'impôt des portes et fenêtres a augmenté de 70 p. 100, passant de 22 millions à près de 38. C'est donc une taxe dont le produit augmente plus rapidement que celui de l'impôt foncier.

Le *Bulletin de statistique et de législation comparée* (n° de novembre 1877) fournit de précieux renseignements sur le mouvemnent progressif des bases de la contribution des portes et fenêtres ; on peut en tirer des inductions sur le développement de l'aisance dans la population française :

ANNÉES.	NOMBRE de maisons et d'usines.	NOMBRE D'OUVERTURES imposables dans les maisons (1).	NOMBRE MOYEN d'ouvertures par maison et usine.
1822	6,432,000	33,949,000	5.28
1841	7,509,420	44,182,151	5.88
1870	8,505.335	56,046,209	6.58
1873	8,512,069	56,860,817	6.68
1875	8,593,751	57,959,822	6.74
1876	8,630,182	58,495,733	6.77

(1) Les manufactures sont exemptes de l'impôt.

Le nombre des maisons et usines s'est donc accru de 2,200,000 environ, soit de près de 35 p. 100, depuis 1822 ; dans la même période le nombre des ouvertures s'est accru de 72 p. 100, et le chiffre moyen d'ouvertures par maison ou usine a augmenté dans la proportion de 28 à 29 p. 100. Ce rapide et incessant accroissement tient en grande partie à ce que le goût du confortable ou du luxe de l'habitation est un de ceux qui se répandent et se développent le plus dans les sociétés prospères.

Si maintenant on se demande quel est le nombre des maisons des différentes catégories qui sont établies pour la perception de l'impôt, on est obligé de s'en tenir à des renseignements un peu anciens, mais qui suffisent à prouver que le nombre des maisons à une ou deux ouvertures décroît chaque année et que celui des maisons à trois, quatre ou cinq ouvertures augmente moins rapidement que le chiffre des maisons de la catégorie supérieure. Cela décèle l'augmentation du bien-être général, et semble montrer en même temps que cet impôt, qui est d'ailleurs d'un taux léger, ne pousse pas le

contribuable à s'épargner l'air et la lumière. Voici le tableau d'où résultent ces observations :

	1837.	1846.	AUGMENTATION.	DIMINUTION.
Nombre de maisons à une ouverture	346,401	313,691	»	9 p. 100
Maisons à deux ouvertures	1,817,328	1,805,422	»	0.6 —
Maisons à trois ouvertures	1,320 937	1,433,642	8.5 p. 100	»
Maisons à quatre ouvertures	884,061	996,348	12.6 —	»
Maisons à cinq ouvertures	583,026	692,685	18.8 —	»
Maisons à six ouvertures et au-dessus	1,845,398	2,220,757	20.2 —	»
TOTAUX	6.798,151	7,462,545	8.1	

Ce tableau est assez frappant : le nombre des maisons à 1 ou 2 ouvertures diminue, celui des maisons à 3 ou 4 ouvertures augmente faiblement : enfin la grande augmentation est pour les maisons à plus de 5 ouvertures. Il n'en est pas moins vrai qu'en 1847 près de la moitié des constructions destinées à l'habitation de l'homme en France n'avaient que trois ouvertures au plus, ce qui suppose seulement deux pièces et indique un logement bien humble. Cela ne veut pas dire, à coup sûr, que la moitié de la population fût logée dans ces conditions ; car, évidemment, les maisons de plus d'importance contiennent un nombre beaucoup plus considérable d'habitants que ces innombrables petites huttes ou ces petites chaumières.

Les statistiques faites de 1870 à 1876 montrent que le nombre des maisons ayant moins de six ouvertures continue à rester stationnaire, et que l'augmentation des constructions porte surtout sur celles qui ont un plus grand nombre de portes et fenêtres. Ainsi, en 1870, on recensait 5,715,920 maisons ou usines ayant moins de six ouvertures et 2,789,415 maisons ou usines en ayant davantage ; en 1876, les maisons ou les usines de la première catégorie n'étaient plus qu'au nombre de 5,698,575, ce qui représente une légère diminution ; celles de la seconde catégorie s'élevaient dans la même année à 2,931,607, ce qui est une augmentation de 5 p. 100 en six ans. Depuis 1837 le nombre des maisons ou usines ayant plus de cinq ouvertures a augmenté de 1,080,000, soit de près de 60 p. 100 ; les maisons ou usines ayant moins de six ouvertures n'ont augmenté que de 700,000, soit de 13 à 14 p. 100.

Toutes les fois qu'il s'agit d'élever en principal ou en centimes additionnels l'impôt des portes et fenêtres, on discute dans les Chambres le point de savoir si ce n'est pas une taxe plus lourde pour les campagnes que pour les villes. Cette discussion paraît bien oiseuse, puisque la simple inspection des tarifs montre que le taux de l'impôt varie en raison de la population de la commune, et, pour les petites constructions, en raison du nombre des ouvertures ; or, l'on trouve beaucoup plus d'habitations à 2,3 ou 4 ouvertures dans les campagnes que dans les villes. La question paraît donc tranchée en ce sens que la taxe est relativement douce pour le paysan.

Quoi qu'il en soit, un Compte général de l'administration des finances déjà vieux, celui de 1838 (1), donne sur la répartition de l'impôt des portes et fenêtres des détails intéressants et précis. Dans l'exercice 1837 la contribution des portes et fenêtres produisit en principal 22,215,132 fr. elle avait porté sur 6,832,497 maisons ou bâtiments et sur 6,953,416 contribuables. Voici comment se distribuait l'impôt entre les différentes catégories de communes et quel en était le poids moyen pour chaque famille :

	CONTINGENT de l'impôt en principal.	NOMBRE de maisons.	NOMBRE de familles.	TAXE MOYENNE par maison.	TAXE MOYENNE par famille.
	fr.			fr.	fr.
Villes de 100,000 âmes ou davantage.....	2,538,094	45,553	150,449	55,71	16,86
Villes de 50,000 à 100,000 âmes	1,078,940	49,985	82,835	1,55	13,10
Villes de 25,000 à 50,000 âmes	1,430,180	75,362	140,790	18,97	10,15
Villes de 10,000 à 25,000 âmes	1.784,805	172,762	204,375	10,33	8,73
Villes de 5,000 à 10,000 âmes	1,832,880	252,924	331,875	7,25	5,52
Communes au-dessous de 5,000 âmes.....	13,550.233	6,245,971	6,043,672	2,17	2,24
Totaux et moyennes...	22,215,132	6,832,497	6,953,416	3.25	3,19

Il résulte de ce tableau que l'impôt des portes et fenêtres est fort léger pour les campagnes, où il ne demande guère que 65 centimes en principal par tête d'habitant, et, avec les centimes additionnels soit généraux, soit locaux, environ un franc.

Il n'en est pas moins vrai que cette contribution est fort mal

(1) Nous n'avons trouvé dans aucun compte postérieur de l'administration des finances des renseignements sur cet important sujet : il serait désirable que tous les dix ans, au moins, on offrît au public des statistiques de ce genre.

assise. Nous avons montré que pour les constructions de quelque importance la valeur locative n'est nullement en relation avec le nombre des fenêtres. Elle dépend beaucoup plus de l'espace, de l'élévation des pièces et surtout du quartier. Une autre cause d'improportionnalité, c'est que la taxe est exactement la même par ouverture dans une commune de 200 ou 300 âmes, c'est-à-dire en pleine campagne, et dans une petite ville de 4,000 ou 4,900 âmes. Il est évident, cependant, qu'une maison ayant 7 ou 8 ouvertures (nous prenons ce chiffre comme tout autre) a bien plus de valeur dans une ville de 4,000 ou 4,500 âmes, surtout si elle est située dans le meilleur quartier, qu'une maison ayant le même nombre d'ouvertures en pleine campagne. Même en ne se proposant d'atteindre qu'une justice grossière, on eût dû faire une catégorie distincte pour les maisons situées dans des agglomérations ayant de 2,000 à 5,000 âmes.

On eût dû également faire une catégorie spéciale pour les maisons ayant de 5 à 10 ouvertures; la loi semble considérer toutes les maisons ayant plus de 5 ouvertures comme étant des constructions importantes, tandis qu'il est certain que de 5 à 10 ce sont des demeures bien modestes : il y a quelque apparence qu'une construction ayant 18 fenêtres a plus de trois fois la valeur locative d'une autre construction qui n'a que 6 fenêtres. L'administration eût dû, par conséquent, admettre un degré de plus dans l'assiette progressive de la taxe. Mais, d'ailleurs, pourquoi recourir à des indications vagues de la valeur locative, quand l'estimation directe est si aisée?

Le dessein du législateur est que l'impôt des portes et fenêtres soit à la charge du locataire. Le propriétaire en fait l'avance, mais c'est seulement pour la commodité du fisc. Les propriétaires, usufruitiers, et locataires principaux, ces derniers à moins de conventions contraires, ont un recours contre les locataires particuliers pour le remboursement de l'impôt payé à raison des locaux que ceux-ci occupent. Ce n'est que pour les portes et fenêtres d'un usage commun que l'impôt est légalement à la charge du propriétaire.

Pour l'incidence réelle de cet impôt il convient de faire les mêmes distinctions que pour l'impôt sur les constructions. En général il pèse sur les locataires, c'est du moins ce qui arrive dans toutes les localités où soit la population, soit la richesse, soit l'industrie est en progrès et où par conséquent le besoin de maisons nouvelles se fait sentir. Ce n'est que dans les localités où soit la population, soit la richesse diminue, que les propriétaires peuvent être contraints à subir en réalité le poids de cet impôt ou des surtaxes dont il peut être grevé. Dans ces localités, en effet, comme l'offre des logements tend à dépasser la demande, le propriétaire est conduit quelquefois

à diminuer ses prix quand le fisc augmente l'impôt sur les loyers. Mais c'est là un cas fort rare et qui ne peut être que passager.

En définitive, l'impôt sur les portes et fenêtres est impossible à asseoir équitablement. Il fait double emploi soit avec l'impôt foncier sur les constructions, soit avec l'impôt mobilier. Il n'y a d'autre base équitable de la taxation des bâtiments ou des habitations que la valeur locative. Celle-ci est tellement aisée à connaître qu'il n'est pas besoin de recourir à des indices incertains. C'est avec raison qu'un économiste distingué, M. Scialoia, alors ministre des finances d'Italie, engagea le Parlement à renoncer à l'impôt sur les portes et fenêtres présenté par son prédécesseur. Les mêmes arguments s'appliquent à une taxe sur les cheminées.

Nous arrivons à l'un des impôts directs les plus recommandables, l'impôt sur le loyer d'habitation qui dans certains pays, en France notamment, porte le nom très inexact d'impôt mobilier. Quand le législateur désespère de pouvoir taxer du premier bond l'ensemble des revenus des contribuables, ne voulant pas recourir à l'arbitraire des constatations officielles et se défiant des dissimulations intéressées qu'entraîne la déclaration, le meilleur moyen pour lui de frapper autant que possible les citoyens en proportion de leurs facultés, c'est de mettre une taxe sur les loyers d'habitation. L'importance du loyer est l'indice le moins trompeur de l'importance des fortunes ou des revenus. Dans nos sociétés qui aiment le confortable et le luxe extérieur, le premier usage que l'on fait, en général, de sa fortune, c'est d'agrandir et d'embellir sa demeure.

Les adversaires de cette taxe qui sont ordinairement les partisans de l'impôt unique sur le capital ou sur le revenu ne sont certainement pas à court d'objections; certaines personnes, disent-ils, par goût naturel, par convenance de famille ou par nécessité professionnelle, mettent à leur loyer une quote-part de leur revenu plus importante que celle qui est d'ordinaire consacrée à cette dépense; d'autres, au contraire, par simplicité d'habitudes ou par calcul d'économie, n'affectent à leur loyer qu'une faible part de leur revenu; les premières seront donc surchargées, les autres, au contraire, seront épargnées par l'impôt.

Cette objection est spécieuse, elle démontre qu'en effet l'impôt sur le loyer d'habitation n'est pas parfait, et que les esprits confiants qui sont à la recherche de l'absolue perfection dans les choses fiscales peuvent rejeter cette taxe comme ne réalisant pas l'idéal. Mais, quoique spécieuse, l'objection n'est pas bien solide. D'abord on pourrait permettre au contribuable de fournir la preuve que le revenu présumé d'après son loyer d'habitation est supérieur à celui qu'il a

réellement. Il n'y aurait rien d'injuste à demander que celui qui est dans des conditions anormales démontre qu'il y est. Quant aux nécessités professionnelles, comme celles du médecin ou de l'avocat, on pourrait en tenir compte dans l'établissement de la taxe, et réduire dans une certaine mesure le taux de l'impôt pour les contribuables que leur profession assujettit à un loyer d'une plus grande importance que celui de la généralité des personnes ayant le même revenu. Ces déductions ou ces adoucissements toutefois ne nous paraissent pas bien nécessaires, le taux de la taxe devant toujours être modéré.

Il est probable que, au bout d'un certain temps et précisément en considération de l'impôt, chacun adopterait pour son loyer comparé à son revenu une proportion analogue à la proportion légale. Peu de gens voudraient se mettre dans le cas, par ostentation ou par négligence, de payer un impôt qui ne serait pas proportionnel à leurs facultés. Quant aux avares qui veulent frauder le fisc en ayant un loyer au-dessous de ce que leur fortune permettrait, il est clair qu'il sera difficile de les en empêcher. Mais d'abord ce sont des cas anormaux qui se reproduisent dans le système d'impôt sur le revenu perçu par voie de déclaration du contribuable ou de taxation d'office après enquête; car toujours un certain nombre de personnes chez lesquelles prédomine le goût de l'économie à outrance parviendront à se dérober aux poursuites du fisc. Ensuite on peut dire que ces avares, qui économisent ainsi une partie de l'impôt sur les loyers en réduisant leur habitation personnelle, sont ressaisis plus tard par le fisc; ce qu'ils ne dépensent pas, en effet, ils l'épargnent, de sorte que cette exemption d'impôt qu'ils s'assurent est une sorte de faveur et d'encouragement à épargner. En outre, comme il y a un impôt sur les successions, le revenu épargné par cet avare, au lieu d'être taxé en détail chaque année, le sera en bloc le jour de sa mort, peut-être il est vrai dans des proportions un peu moindres. Quoi qu'il en soit, l'État n'aura pas considérablement perdu.

Une objection d'une plus grande portée, c'est celle qui reproche à l'impôt sur les loyers de taxer proportionnellement plus les nombreuses familles que les petites; les premières cependant auraient plutôt droit à l'intérêt qu'aux rigueurs du fisc. Remarquons que cette objection porte tout autant contre les taxes de consommation, mais elle ne s'applique pas à l'impôt général sur le revenu ou sur le capital. On pourrait répondre que dans une même ville on peut souvent diminuer son loyer, par conséquent aussi l'impôt que l'on paye sur le loyer, non pas seulement en rétrécissant son habitation personnelle, mais en changeant de quartier ou d'étage, ce qui n'a rien de

préjudiciable à la santé. Néanmoins, cette réponse, qui est bonne dans certains cas, ne l'est pas dans tous. Il suffit de supposer une nombreuse famille, s'étant déjà établie dans le quartier le plus éloigné et à l'étage le plus élevé : elle sera plus fortement grevée qu'une autre famille moins nombreuse établie dans le même quartier et au même étage, mais ayant un logement moins considérable parce qu'elle a besoin de moins de place. La difficulté est facile à résoudre; il suffirait de tenir compte, pour l'assiette de l'impôt, du nombre de membres des familles; un célibataire pourrait être astreint à une taxe un peu plus élevée relativement à son loyer que la taxe qui frapperait un ménage dans les mêmes conditions; on pourrait réduire aussi le taux de la taxe d'après le nombre des enfants mineurs. Ainsi supposons que le taux de la taxe fût de 12 p. 100 du montant du loyer pour le célibataire, elle pourrait être abaissée à 10 p. 100 pour un ménage, et descendue de 1 p. 100 par chaque enfant mineur vivant avec les parents, de sorte qu'un ménage ayant quatre enfants ne payerait que 6 p. 100 du montant de son loyer, alors qu'un célibataire payerait 12 p. 100. Ce procédé serait d'une application facile. On pourrait statuer que toutes ces déductions n'auraient pas lieu pour les loyers importants, ceux qui dépassent, par exemple, 1,500 francs ou 3,000 francs, suivant la population des localités.

Un autre mérite du système de l'impôt sur les loyers d'habitation, c'est qu'il fait une distinction, dans la plupart des cas, entre les revenus perpétuels et les revenus périssables, frappant les premiers plus lourdement que les seconds. Or, si nous admettons que l'impôt doit être proportionnel au revenu des citoyens, c'est avec cette restriction que les revenus viagers ou provenant de l'activité personnelle seront relativement moins taxés que les revenus perpétuels. Dans la pratique cette distinction est aussi difficile qu'équitable à observer. L'impôt sur les loyers a le grand mérite de l'appliqner pour ainsi dire automatiquement et sans que le législateur s'en occupe. En effet, la plupart des possesseurs de revenus périssables ou viagers, de revenus professionnels ou de bénéfices dus à leur activité personnelle, dépensent à leur loyer, relativement à l'importance de ces revenus ou de ces bénéfices, une somme moins considérable que celle qui est consacrée au même objet par les possesseurs de revenus perpétuels, c'est-à-dire par les propriétaires ou les rentiers. Supposons un homme sans capital ou avec peu de capitaux, qui gagne par son travail 40,000 francs par an : il se loge, d ordinaire, plus modestement qu'un homme ayant 40,000 francs de rentes de fortune acquise, parce que le premier a plus besoin d'épargner que le second ; aussi

celui-là considère-t-il une partie de son revenu comme naturellement dévolue à l'épargne. Dans ce cas, ayant un loyer moins important que l'autre personne qui a 40,000 francs de rentes provenant des intérêts d'une fortune acquise, il paye aussi moins à l'impôt. Si cet homme, ayant un revenu personnel et périssable, agit autrement et qu'il mette autant à son loyer qu'un voisin qui aurait le même revenu en rentes perpétuelles, il fait preuve d'imprudence, d'imprévoyance; il ne mérite aucun intérêt et ne peut se plaindre de la lourdeur de l'impôt qui est dans ce cas pour lui une sorte d'amende.

A cet impôt sur les loyers on peut joindre, comme l'a fait l'Assemblée constituante en 1791, quelques taxes somptuaires très simples, comme une taxe sur les voitures et une taxe sur les domestiques. Nous parlerons plus loin de ces impôts : en les rattachant à la taxe sur les loyers, on pourrait admettre que le taux même de cette taxe serait augmenté en raison du nombre de domestiques ou du nombre de chevaux et voitures, qu'il s'accroîtrait, par exemple, de 10 p. 100 quand le contribuable aurait des chevaux et des voitures et de 5 p. 100 par chaque domestique mâle. C'est là une certaine complication : nous ne la préconisons pas; mais, quand on veut réduire les impôts indirects, quand on craint l'arbitraire ou les dissimulations d'un impôt très élevé sur le revenu par voie de déclaration ou de taxation d'office, on peut recourir à quelques-uns de ces indices qui, dans l'état de nos mœurs, sont les signes les moins trompeurs du revenu ou de la fortune.

Une autre question se présente relativement à l'impôt sur les loyers : convient-il de frapper tous les loyers sans exception et tous à un taux uniforme? C'est une habitude qui est assez répandue dans les grandes villes d'exempter de l'impôt mobilier les revenus de peu d'importance, à Paris, par exemple, ceux au-dessous de 400 francs. On justifie par d'assez bonnes raisons cette exemption, en disant qu'elle est pour les petits contribuables une compensation à la surcharge qu'ils éprouvent du chef des impôts indirects. L'impôt direct sur les loyers étant l'un des plus faciles à établir et à recouvrer, il serait préférable de n'accorder aucune exemption complète et de se servir, au contraire, de l'impôt mobilier ou de l'impôt sur les loyers, comme d'un instrument qui peut permettre la suppression des taxes indirectes les plus gênantes et les plus lourdes pour le peuple, comme de l'impôt sur le vin, le cidre, la bière.

Le système de taxation uniforme de tous les loyers n'est pas absolu, on peut légitimement y faire quelques dérogations. Nous avons déjà indiqué des modérations de droits, qu'il serait utile d'établir en

raison du nombre de membres des familles. En outre on allègue que les gens ayant peu de ressources mettent à leur loyer une plus forte quote-part de leur revenu que les personnes ayant des fortunes importantes. Un ménage ouvrier qui gagne 1,800 francs par an devra souvent consacrer 300 francs à son loyer, tandis qu'un ménage bourgeois ayant 18,000 livres de rentes n'y emploiera que 1,800 ou 2,000 francs, et un ménage ayant 36,000 francs de rentes que 3,000 ou 4,000 francs. Ces observations sont exactes dans la plupart des cas. Mais il ne faut pas pousser ce raisonnnement trop loin. Quand on arrive, en effet, aux fortunes très importantes, la quote-part du revenu consacrée au loyer est très souvent bien supérieure à la quote-part du revenu qu'affectent à leur habitation la moyenne bourgeoisie et même quelquefois la classe ouvrière. Ainsi une personne ayant 150,000 ou 200,000 francs de rentes aura assez souvent dans une grande ville, surtout à Paris, un hôtel dont la valeur locative sera de 40,000 ou 50,000 francs, la même personne aura parfois en outre une maison de campagne dont la valeur locative sera de 4,000 ou 5,000 francs. Il n'est pas rare que les personnes ayant de très grandes fortunes consacrent à leur loyer, tant de ville que de campagne, le cinquième, le quart, quelquefois même le tiers de leur revenu (1). Ces personnes n'ont, sans doute, pas droit à une modération du taux de la taxe, mais elles pourraient avec raison se plaindre d'une progression rapide et déréglée. Quant à une progression limitée et sage, elles ne sauraient équitablement s'y opposer, parce que, si elles viennent à être trop chargées par l'impôt sur les loyers, ce n'est qu'une compensation à la mauvaise répartition des impôts indirects de consommation qui grèvent naturellement plus la classe moyenne et la classe ouvrière que la classe opulente.

Il est donc permis de donner à la taxe sur les loyers la forme progressive ; mais il est bon de n'avoir que peu d'échelons. Ainsi, en ne portant qu'à 6 p. 100 la taxe sur les loyers au-dessous de 600 fr., on pourrait l'élever à 8 p. 100 de 600 à 1,200 à 10 p. 100 de 1,200 à 2,000 et enfin 15 p. 100 pour les loyers au-dessus de 2,000 francs. A partir de ce chiffre de 2,000 fr., il n'y a aucune bonne raison pour continuer à l'impôt la forme progressive, puisqu'il est avéré que la quote-part du revenu employée au loyer va souvent alors en augmentant, bien loin de diminuer.

(1) Avec l'habitude qui se répand de plus en plus d'avoir des hôtels et des maisons de campagne, la plupart des personnes ayant plus de 80,000 fr. de rentes mettent proportionnellement une plus forte part de leur revenu à leur loyer que les personnes ayant de 15,000 à 30,000 francs de rentes. Consulter à ce sujet notre *Essai sur la Répartition des Richesses et sur la tendance à une moindre inégalité des conditions* (2e édition, Paris, Guillaumin, édit.).

Les observations qui précèdent montrent que l'impôt sur les loyers, appelé improprement en France impôt mobilier, est l'un des meilleurs qui existent. Il n'est certainement pas parfait, mais on peut le proportionner à l'importance du revenu ou plutôt des facultés des citoyens avec toute l'approximation possible dans les affaires fiscales. Il évite tout arbitraire. Enfin, il peut être fort productif. La valeur locative des constructions en France peut être évaluée à 2 milliards au minimum : il faut faire une déduction à ce chiffre pour avoir la valeur locative des habitations ; les usines, les magasins devront être écartés : cette valeur locative des habitations ne peut être estimée à moins de 1,600 millions de francs. Un impôt moyen de 10 p. 100, se divisant entre les localités et l'État, produirait 160 millions de francs, au lieu que l'impôt mobilier actuel, déduction faite de la contribution personnelle qu'on y joint, ne rapporte en principal et en centimes additionnels, qu'une centaine de millions environ.

Nous avons dit plus haut qu'en portant à 15 p. 100 (principal et centimes additionnels réunis) l'impôt foncier sur les constructions, on aurait un produit de 300 millions de francs (1) ; l'impôt mobilier au taux également moyen de 10 p. 100 y ajouterait 160 millions. On obtiendrait un produit de 460 millions par ces deux taxes assises sur la valeur locative des maisons et des loyers. A l'heure actuelle la partie de l'impôt foncier afférente aux constructions est de 56 millions pour l'État ; en tenant compte des centimes additionnels, elle ne dépasse pas un produit de 115 millions ; d'un autre côté l'impôt sur les portes et fenêtres rapporte 71 millions aux localités ou à l'État ; enfin l'impôt mobilier, déduction faite de l'impôt personnel, produit en principal et en centimes additionnels 100 millions environ : ces trois taxes réunies ont un rendement total de 286 millions en 1883 ; celles que nous proposons de leur substituer pourraient rapporter 460 millions, soit près de 180 millions de plus : cette différence représente plus des deux tiers du produit net actuel des octrois (2).

On objectera que le loyer serait, dans notre système, bien lourdement chargé, puisqu'on mettrait d'abord une taxe foncière de 15 p. 100 sur la valeur locative des constructions, taxe devant être payée par le propriétaire, mais se répercutant dans la majeure partie des cas sur le locataire, et puisque ensuite on ajouterait une seconde taxe de 10 p. 100 en moyenne sur la même valeur locative, à

(1) Nous parlons de porter à 15 p. 100 l'impôt sur les constructions, principal et centimes additionnels réunis, il ne s'agit ici que d'une moyenne, car les centimes additionnels varient naturellement suivant les besoins des localités.

(2) Le produit net des octrois en 1880 était de 254,625,000 francs, et le produit brut de 277,062,506 francs.

la charge du locataire qui la devrait payer directement. Ce serait donc 25 p. 100 que supporteraient en définitive les loyers : cet impôt serait lourd, mais il ne serait pas exorbitant ; d'abord la partie de cette taxe intitulée impôt sur les loyers ou impôt mobilier et directement à la charge des locataires serait diminuée pour les classes inférieures et pour les ménages nombreux ; en revanche elle serait plus élevée pour les classes riches et atteindrait pour celles-ci 15 p. 100, de sorte que pour les appartements importants l'impôt sur les constructions doublé de l'impôt sur les loyers ne monterait pas à moins de 30 p. 100 de la valeur locative. Cette proportion est atteinte et souvent dépassée aux États-Unis d'Amérique. En supposant que la quote-part moyenne du revenu consacrée à l'habitation soit du huitième, cette taxe de 30 p. 100 sur les constructions et sur les loyers ne représenterait que 3,75 p. 100 du revenu ; or, généralement la dépense du loyer est fort au-dessous du huitième du revenu du contribuable : car nous n'avons estimé qu'à 1,600 millions l'ensemble de la valeur locative des habitations en France (déduction faite des usines et magasins), et certainement l'ensemble des revenus des Français dépasse 20 milliards, ce qui ne ferait ressortir qu'à 8 p. 100 la quote-part de leur revenu que les Français consacrent en moyenne à leur habitation. Ainsi la taxe de 30 pour 100 sur les valeurs locatives, taxe perçue d'ailleurs par deux impôts différents, l'un sur les constructions, l'autre sur les loyers, ne représenterait en moyenne que 2.40 p. 100 du revenu des contribuables. N'oublions pas, d'ailleurs, que si nous avons établi à 15 p. 100 la taxe sur les constructions, celle sur les loyers ne serait en moyenne que de 10 p. 100 et n'atteindrait 15 p. 100 que pour les loyers de la classe riche.

Il est utile de maintenir distinctes ces deux taxes, l'une sur les constructions, l'autre sur les loyers, quoique toutes les deux doivent être assises sur la valeur locative des immeubles et quoique en définitive l'une et l'autre tombent dans presque tous les cas à l'unique charge des locataires. On obtiendra plus aisément le payement, on soulèvera moins d'opposition, on aura plus de son côté les apparences de la justice, en conservant les deux taxes dont l'une sera payée directement par les propriétaires et ne sera répercutée qu'indirectement sur les locataires, et dont l'autre sera payée directement, sans aucun intermédiaire, par les locataires eux-mêmes. Dans le cas où les qualités de locataire et de propriétaire seraient réunies en la même personne, pour le contribuable, par exemple, qui possède un hôtel dans une ville de quelque importance et qui l'habite intégralement, le payement de 30 p. 100 de la valeur locative devant être fait par le

même contribuable, au double titre d'impôt sur les constructions et impôt sur les loyers, pourrait paraître un peu lourd. Une personne ayant un hôtel d'une valeur de 500,000 fr. et l'habitant devrait payer annuellement environ 6,000 fr. d'impôts pour une valeur locative qui sera de 20,000 fr., par suite de l'écart que l'on admet entre le loyer réel et le loyer fiscal, celui-ci étant toujours inférieur d'un cinquième environ à celui-là pour tenir compte des réparations et de l'entretien. Pour un contribuable qui posséderait et qui habiterait un hôtel de 800,000 fr. d'une valeur locative de 30,000 ou 35,000 fr. environ aux yeux du fisc, l'impôt serait de 9,000 à 10,500 fr., chiffre considérable assurément, mais qui n'aurait encore rien d'exorbitant si les octrois étaient supprimés.

Au lieu de projets pour l'avenir, faisons un examen de la législation actuelle et de la législation passée. Notre impôt mobilier, qui n'est plus qu'un simple impôt sur les loyers, a son origine dans l'impôt mobilier institué par la Révolution française et qui était quelque chose de beaucoup plus vaste.

L'Assemblée constituante se préoccupait de fonder un système fiscal qui fût rationnel et juste, et qui, en outre, fût d'une facile intelligence pour le contribuable ; elle supprimait tous les droits intérieurs sur les consommations : elle n'admettait, outre les droits d'enregistrement, que des impôts directs et, à la frontière, des droits de douane. Dans l'établissement des impôts directs elle cherchait surtout à éviter tout ce qui avait un caractère inquisitorial ou arbitraire. Cette préoccupation était le trait caractéristique des idées du temps. On sortait de l'Ancien Régime qui respectait peu la liberté privée et l'indépendance civile. On redoutait toute intrusion dans les affaires particulières des citoyens. On se résignait plutôt à un certain degré d'inégalité dans la répartition des taxes indirectes qu'à une intervention ou à un contrôle de l'administration dans les affaires des familles ou des individus. On bannit donc du système d'impôts toute déclaration du contribuable et toute ingérance du fisc dans les fortunes ou les revenus des citoyens. On voulut s'en tenir à des présomptions légales, à des signes extérieurs qui permissent l'évaluation approximative des revenus, sans mettre en discussion l'un contre l'autre l'agent du fisc et le contribahble.

La fortune immobilière fut taxée au sixième du revenu supposé des immeubles, soit à 240 millions pour un revenu évalué à 1,440 millions (1). Quant à la fortune mobilière, on inventa pour la saisir un

(1) D'après l'exposé des motifs du projet de loi déposé en 1876 par M. Léon Say relativement au cadastre, l'évaluation du revenu des immeubles en 1791 était de 1,440 millions; il en résulte que l'impôt foncier prélevait alors en principal 16.66

système d'impôt mobilier très complexe devant produire 60 millions de francs; les deux chiffres qui précèdent sont ceux du principal de l'impôt que devaient grossir quelques sous additionnels perçus pour les besoins des localités. Si la fortune mobilière n'était imposée qu'à 60 millions, tandis que la foncière l'était à 240 millions, cela tenait moins à l'idée que l'on se faisait de l'importance relative de l'une et de l'autre catégorie de richesse, qu'à cette considération que la propriété foncière allait se trouver dégagée d'une foule de charges qui l'accablaient sous l'ancien régime.

Pour asseoir l'impôt sur les revenus mobiliers le loyer d'habitation parut aux Constituants le guide le plus sûr. On considéra toutefois que le pauvre employait à son logement une plus forte quote-part de son revenu que le riche; on dressa une échelle des revenus présumés d'après l'importance des loyers : car la Constituante se proposait de taxer également tous les revenus mobiliers. On admit qu'un loyer de 100 francs indiquait chez le locataire un revenu double de cette somme, qu'un loyer de 101 à 500 francs indiquait un revenu triple du montant du loyer, qu'à un loyer de 501 à 1,000 francs correspondait un revenu quadruple; ainsi, par divers échelons où le chiffre du revenu était présumé de plus en plus considérable relativement au chiffre du loyer, on arrivait au degré le plus élevé, celui des loyers de 12,000 francs ou davantage; le revenu correspondant à ces gros loyers était considéré comme douze fois plus élevé que le loyer lui-même.

Nous ne savons au juste quelle était il y a quatre-vingt-dix ans l'exactitude de ces rapports : aujourd'hui ces proportions seraient très fautives, surtout pour les gros loyers et les gros revenus. L'impôt était progressif dans la forme, puisqu'il demandait au contribuable une somme qui ne représentait pas la même proportion pour tous les loyers, qui prélevait une quote-part beaucoup plus considérable des gros loyers que des petits : néanmoins, l'impôt visait à la stricte proportionnalité et avait la prétention de demander à tous les revenus une même quote-part. Seulement l'échelle établie pour la correspondance des différents revenus aux différents loyers pouvait n'être pas toujours exacte : elle était fautive aux deux extrémités : elle admettait des revenus trop faibles comme correspondant aux petits loyers, et des revenus trop élevés comme correspondant aux gros loyers.

L'impôt mobilier de l'Assemblée constituante ne se composait pas

p. 100 du revenu des immeubles, et non 20 p. 100 comme le répètent la plupart des livres de finances. Ce prélèvement de 20 p. 100 n'était atteint qu'avec les cinq sous additionnels pour les dépenses locales.

d'une seule taxe, il comprenait trois éléments : 1° la taxe dite *cote d'habitation*, fixée en raison du revenu présumé d'après le règles que nous venons d'indiquer ; 2° une taxe équivalant au prix de trois journées de travail due par tout individu non indigent ; 3° deux taxes, l'une en raison des domestiques, l'autre en raison des chevaux de luxe.

Cet impôt mobilier était fort ingénieux. Ce qui prouve que l'Assemblée constituante voulait atteindre le revenu réel, c'est qu'on déduisait du revenu présumé par la cote d'habitation la part de revenu pour laquelle le contribuable justifiait avoir payé l'impôt foncier. Supposons un contribuable qui, d'après l'importance de son loyer, fût taxé pour un revenu présumé de 20,000 francs ; s'il faisait la preuve qu'il avait payé l'impôt foncier sur un revenu de 10,000 fr., il ne payait la cote d'habitation que sur le restant du revenu, c'est-à-dire sur 10,000 fr. : la taxe mobilière était fixée au vingtième de ce dernier revenu.

Ce système d'impôt mobilier, si ingénieux qu'il fût, ne réussit pas. D'abord l'échelle de correspondance entre les revenus présumés et les loyers n'était pas exacte. Ensuite, c'était un impôt de répartition, ce qui est toujours un inconvénient ; enfin dans des temps troublés, avec une administration inexpérimentée et changeante, cette taxe devait paraître un peu compliquée. Elle subit beaucoup de transformations, puis elle perdit complètement son caractère primitif d'impôt sur les revenus mobiliers, présumés d'après l'importance de l'habitation et quelques autres signes.

Établi en 1791 cet impôt mobilier subit une première et légère modification en l'an III ; aux taxes somptuaires sur les domestiques et sur les chevaux on ajouta des taxes sur les cheminées et sur les voitures suspendues : ces droits somptuaires ne furent guère productifs, le maximum de rendement n'ayant pas dépassé 2 millions. La loi du 24 avril 1806 les abolit et ne laissa subsister que les taxes personnelle (3 journées de travail) et mobilière (cote d'habitation).

Dans la période révolutionnaire, ces deux dernières taxes, faisant partie de l'ensemble de l'impôt mobilier, avaient pris le caractère d'un impôt très inquisitorial sur l'ensemble du revenu et s'étaient ainsi notablement écartées du plan primitif. La taxe personnelle avait été portée à 5 livres par la loi du 7 thermidor an III ; puis, à partir du 14 thermidor an V, elle était devenue une capitation graduée, variant de 30 sous a 120 francs, suivant la fixation d'un jury d'équité institué dans chaque commune ; la loi du 26 fructidor an VI la ramena au prix de trois journées de travail, et le prix de chacune de ces journées variait de 50 centimes à 1 fr. 50.

La loi du 14 thermidor an V, qui faisait de la taxe personnelle une capitation graduée, attribua tout pouvoir pour fixer la part de chaque contribuable dans la répartition de la taxe mobilière au jury d'équité qu'elle instituait dans chaque commune. Il n'y avait plus de base fixe. La loi du 3 nivôse an VII en rétablit une en décrétant que ce qui restait du contingent de la commune à la contribution personnelle et mobilière, après déduction du produit de la contribution personnelle, « serait réparti en contribution mobilière, au marc le franc de la valeur du loyer d'habitation personnelle de chaque habitant déjà porté à la contribution personnelle. » Ce n'était plus là le système de la Constituante. On abandonnait l'échelle progressive qui servait à établir les différents revenus correspondant aux différents loyers : on ne faisait plus aucune déduction pour la part de revenu sur laquelle le contribuable avait déjà payé l'impôt foncier. Cet impôt sur les loyers ne représentait plus, comme dans l'intention du législateur primitif, un impôt sur les seuls revenus mobiliers. La taxe mobilière a toujours gardé le caractère que lui a donné la loi de l'an VII, celui d'un simple impôt sur les loyers, sauf que dans certains cas on admet aujourd'hui des exemptions d'impôt pour les très petit loyers et des modérations pour les loyers moyens.

La contribution mobilière était dès l'origine une taxe de répartition, et cette répartition fut fort défectueuse. Ce système a, d'ailleurs, pour l'impôt sur les loyers des défauts encore plus grands peut-être que pour l'impôt foncier, parce que la valeur des loyers est infiniment plus mobile et plus rapidement changeante que celle des terres. Dans la hâte des résolutions fiscales de la première Révolution, la répartition avait été faite d'après des données fort incertaines et des présomptions vagues. En 1820, on se préoccupa de redresser les inégalités trop choquantes qui existaient dans la répartition entre les différents départements. En vertu de la loi du 23 juillet de cette année on se mit à faire un recensement dans toute la France des valeurs locatives d'habitation, afin de mieux distribuer le poids de la taxe, non seulement entre les départements, mais entre les arrondissements et les communes.

Ce travail jeta une vive lumière sur les défauts nombreux de la répartition. On constata que 52 départements étaient trop chargés et que 34 autres étaient favorisés. Les inégalités étaient souvent fort choquantes. Dans les départements industriels il y avait eu un énorme développement de la population et de la richesse : les constructions avaient augmenté en nombre et encore plus en valeur.

M. de Hock dans son ouvrage sur les finances de la France a publié un tableau fort curieux (tableau n° 5 de cet ouvrage), d'après

des informations officielles pour l'année 1856. Il ressort de ce document intéressant que certains départements, généralement les plus pauvres, étaient en 1856 deux fois plus lourdement imposés à la contribution mobilière que les départements les plus riches. Ainsi le Cantal payait pour le principal de la contribution mobilière (déduction faite de la taxe personnelle) 113,000 francs sur un ensemble de valeurs locatives estimé à 1,613,000 fr., soit 7 p. 100; la Corrèze payait 100,000 fr. de taxe mobilière en principal sur 1,693,000 fr. de valeurs locatives, soit 6 p. 100; la Lozère payait 40,000 fr. sur 819,000, soit environ 5 p. 100; la Meuse, 157,000 fr. sur 2,428,000 fr. de valeurs locatives, soit près de 7 p. 100; le Tarn-et-Garonne, 160,000 fr. sur 1,950,000, soit 8 p. 100. D'autre part, le Rhône ne payait en principal à la contribution mobilière (déduction toujours faite de la taxe personnelle) que 563,000 fr. sur 16,318,000 fr. de valeurs locatives, soit 3.5 p. 100, les Ardennes que 135,000 fr. sur un ensemble de loyers de 5,417,000, soit 2.5 p. 100; les résultats pour toute la France en cette année 1856 portaient le principal de la contribution mobilière (déduction faite de la taxe personnelle) à 22,788,000 fr. pour un ensemble de valeurs locatives montant à 512,494,000 fr., ce qui faisait une moyenne de 4.4 p. 100. Il est presque superflu de faire remarquer que ces valeurs locatives étaient estimées infiniment trop bas, surtout dans les départements populeux. Ainsi dans le département du Nord, elles n'étaient portées que pour 18 millions de francs, soit six fois seulement autant que les valeurs locatives du département de l'Ardèche qui sont inscrites sur le même tableau pour 3,113,000 fr. L'inégalité de la répartition a dû s'accroître considérablement depuis lors, les départements industriels n'ayant cessé de gagner et les départements montagneux de perdre.

Après l'enquête de 1820 on ne fit aucun effort pour rendre l'impôt plus proportionnel; on se proposait de le transformer un jour en impôt de quotité; mais on reculait, moins devant les difficultés techniques de cette transformation que devant la résistance politique qu'elle eût peut-être soulevée. Après la révolution de 1830 seulement on fit un premier pas vers cette importante réforme : on sépara l'impôt personnel et l'impôt mobilier; on fit du premier un impôt de quotité et on garda au second le caractère d'impôt de répartition. On se proposait sans doute de lui faire subir plus tard la même modification avantageuse au Trésor; mais, précisément parce que l'impôt personnel transformé en impôt de quotité rendait davantage au fisc, l'opinion publique se plaignit. Les Chambres, non seulement n'eurent pas le courage de compléter la réforme en donnant à l'impôt mobilier lui-même le caractère d'impôt de quotité, mais encore elles re-

tournèrent en arrière ; elles rendirent de nouveau en 1832 l'impôt personnel impôt de répartition, et elles réunirent les deux taxes qu'on avait si judicieusement séparées : par la même occasion elles accordèrent un dégrèvement de 3 millions aux 52 départements réputés les plus imposés.

On essaya, toutefois, en cette même année 1832, de rendre la répartition des deux taxes réunies un peu plus égale, non seulement par ce dégrèvement de 3 millions, mais encore en modifiant les contingents départementaux. Un tiers du contingent des deux taxes, d'après la loi de 1832, fut réparti entre les départements au centime le franc du montant des taxes personnelles recouvrées en 1831 alors que l'impôt personnel était impôt de quotité ; un autre tiers du contingent des deux taxes fut réparti entre les départements d'après les contingents mobiliers de l'exercice 1830 ; le tiers restant du contingent des deux taxes fut réparti d'après le montant des valeurs locatives d'habitation constatées par l'administration.

Ainsi on redressa en partie les inégalités de la répartition ; mais on ne procura aucune ressource nouvelle au Trésor, tout au contraire, puisqu'on avait accordé un dégrèvement de 3 millions. Les Chambres, il est vrai, ne voulaient pas s'en tenir à ces modifications si modestes et si peu avantageuses au fisc. L'article 31 de la loi du 21 avril 1832 disposait qu'il serait soumis aux Chambres dans la session de 1834 et ensuite régulièrement de cinq années en cinq années un nouveau projet de répartition de l'impôt personnel et mobilier entre les départements, et que les agents des contributions directes compléteraient et tiendraient au courant les renseignements destinés à faire connaître le nombre des individus passibles de cette contribution et le montant des loyers d'habitation.

Cet article fut inexécuté ; il fut abrogé par une loi de 1838 d'après laquelle le nouveau projet de répartition devait être soumis aux Chambres dans la session de 1842 et ensuite de dix années en dix années. On maintenait le principe de la révision périodique, mais on en éloignait l'application. Quand un gouvernement entreprend une réforme financière avec une pareille pusillanimité, il est bien à craindre qu'elle n'échoue. L'émotion qu'excita en 1841 le recensement fait pour préparer cette nouvelle répartition fournit au gouvernement l'occasion de rapporter la loi. Il fut décidé qu'à partir du 1er janvier 1846 le contingent de chaque département dans la contribution personnelle et mobilière serait diminué du montant en principal des cotes afférentes aux constructions détruites et qu'il serait augmenté proportionnellement à la valeur locative des constructions nouvelles. L'augmentation devait être du vingtième de la valeur locative des lo-

caux consacrés à l'habitation. On espérait, par ce moyen, arriver indirectement à la péréquation de l'impôt et même à donner à cet impôt une certaine élasticité qui en augmentât le produit d'année en année. Une circulaire ministérielle du 9 août 1844 disait : « Comme aujourd'hui certains départements sont imposés au-dessus et d'autres au-dessous de ce taux (5 p. 100), il devra y avoir pour les départements comparativement ménagés augmentation et pour les départements surchargés diminution, en sorte que par cette combinaison le nivellement de tous les départements s'opérera à la longue. »

Cette observation était vraie au fond ; mais la péréquation à obtenir par ce système pourra bien exiger un demi-siècle ou même un siècle : comme c'est seulement par l'effet des constructions nouvelles que le contingent de chaque département est modifié, il en résulte que les changements de la valeur locative des constructions déjà existantes n'influent en rien sur la répartition : or, dans les départements les plus prospères la valeur locative des constructions existantes peut doubler sans que le contingent départemental en soit modifié ; elle peut diminuer dans les départements les plus délaissés sans que le contingent départemental en soit atténué. On voit quel laps incommensurable de temps il faudrait pour que l'impôt mobilier devînt par ce procédé le même pour toute la France. En renonçant aux révisions périodiques, décennales ou quinquennales, ou même plutôt en renonçant au système de quotité, qui seul est le bon pour les impôts directs, nos Chambres se résignaient à des injustices permanentes, d'une part, et, de l'autre part, à un faible produit.

Tel est le dernier état de la législation en pareille matière. La répartition de l'impôt personnel et mobilier est fort inégale entre les départements, tout aussi inégale que celle de l'impôt foncier. Que devons-nous dire des sous-répartitions, celles qui s'opèrent entre les arrondissements, entre les communes et enfin entre les particuliers? Tout d'abord on doit noter dans la manière dont se font les sous-répartitions entre les arrondissements et les communes une autre grande cause d'inégalité. Pour les répartitions du second et du troisième degré le directeur des contributions directes de chaque département doit former chaque année un tableau présentant par arrondissement et par commune le nombre des individus passibles de la taxe personnelle et le montant des valeurs locatives d'habitation. Ce tableau sert de renseignement au conseil général et aux conseils d'arrondissement pour les répartitions dont ils sont chargés, et voici comment ils procèdent : le conseil général fixe le prix de chacune des trois journées de travail que doit payer chaque contribuable à l'impôt personnel ; le produit de ces trois journées de travail d'après

ce tarif, qui ne peut varier que de 50 centimes à 1 fr. 50 pour chacune d'elles, est d'abord additionné, et c'est seulement le reliquat du contingent de la contribution personnelle et mobilière qui est réparti, à titre de cote mobilière, en raison des valeurs locatives d'habitation.

Cette méthode a les plus grands inconvénients : les conseils généraux peuvent à leur gré augmenter ou diminuer considérablement l'impôt mobilier, suivant qu'ils portent à 1 fr. 50 ou à 50 centimes le prix de chacune des trois journées de travail dues comme impôt personnel et dont le produit est d'abord défalqué du contingent de la contribution personnelle et mobilière. Suivant donc que les conseils généraux ont plus de faveur pour la classe ouvrière ou pour la classe aisée, le poids de la contribution personnelle et mobilière porte principalement sur la première ou la seconde.

Si l'on examine avec soin le tableau, donné par M. de Hock, de la répartition des contributions directes dans les départements en 1856, on constate sur ce point des anomalies curieuses. Ainsi dans l'un des plus pauvres départements de France, celui des Hautes-Alpes, le prix des trois journées de travail qui est dû par le contribuable à la cote personnelle, est estimé plus haut que dans l'un de nos plus riches départements, celui de l'Eure. Dans les Hautes-Alpes, en effet, 28,600 contribuables à la taxe personnelle payaient 61,400 fr., soit 2 fr. 15 par tête ; dans l'Eure 102,500 contribuables payaient à la contribution personnelle 175,100 fr., soit 1 fr. 70 par tête : cependant, il est certain que les salaires sont dans l'Eure deux fois plus élevés que dans les Hautes-Alpes. Les Hautes-Alpes, en portant ainsi à 2 fr. 15 le prix des trois journées de travail dû pour la cote personnelle, ont presque supprimé l'impôt mobilier : en effet, la part du contingent en principal qui reste à répartir comme taxe mobilière dans ce département, déduction faite de l'impôt personnel, n'est plus que de 23,800 fr. pour 23,300 contribuables à l'impôt mobilier et pour un ensemble de valeurs locatives estimé à 823,000 fr. ; l'impôt mobilier en principal ne demande donc guère que un franc par contribuable et moins de 3 p. 100 de la valeur locative, ou fort au-dessous de la moyenne générale pour toute la France. Le département de la Haute-Marne montre d'une manière encore plus frappante comment les conseils généraux peuvent, par la fixation du prix de la journée de travail, faire prédominer l'impôt personnel et annuler presque l'impôt mobilier. En 1856, il y avait dans ce département 73,500 contribuables à l'impôt personnel ; ils ont payé ensemble pour cette taxe 220,500 francs, ce qui fait ressortir le prix des trois journées à 3 francs, soit notablement plus que dans l'Eure, quoique l'Eure soit un dépar-

tement infiniment plus riche. Le total du contingent en principal de la contribution personnelle et mobilière pour le département de la Haute-Marne étant de 272,400 francs, il en résultait que, déduction faite des 220,500 fr. perçus comme taxe personnelle, il ne restait que 51,900 fr. à répartir comme impôt mobilier sur un ensemble de valeurs locatives estimées à 4,144,200 fr. ; le poids de l'impôt mobilier représentait donc en principal 1 1/4 p. 100 de la valeur locative, ce qui est dérisoire. Le conseil général de ce département avait trouvé moyen d'affranchir presque complètement les contribuables du principal de l'impôt mobilier, en rejetant tout le poids sur l'impôt personnel.

Beaucoup de conseils généraux répartissent les deux tiers de la contribution personnelle et mobilière à titre de taxes personnelles. Ainsi l'Yonne, sur un contingent de 385,700 fr. en principal, répartissait 226,500 fr. à titre d'impôt personnel, ce qui portait la taxe personnelle à 2 fr. 25 par contribuable : il ne restait que 159,200 fr. à distribuer comme taxe mobilière sur un ensemble de valeurs locatives évalué à 5,374,000 francs, de sorte que le poids de la contribution mobilière était d'un peu moins de 3 p. 100 de la valeur locative, taux par conséquent fort inférieur à la moyenne générale constatée par toute la France et qui était alors de 4. 4 p. 100. Un autre département riche, l'Oise, distribuait en deux parties presque égales le contingent de 480,100 fr. qui lui incombait pour le principal de l'impôt personnel et mobilier : il répartissait sur cette somme 237,300 fr. à titre de taxes personnelles sur 105,600 contribuables, soit 2 fr. 25 environ par tête ; il restait, pour la taxe mobilière, 242,800 fr. qui, sur un ensemble de valeurs locatives estimé à 8,581,000 fr., ne prélevait que 2.84 p. 100.

Cette faculté laissée aux conseils généraux de fixer le prix de la journée de travail, servant de base à la taxe personnelle, est donc une cause d'inégalité. Quant à la répartition du dernier degré, celle du contingent communal entre les habitants de la commune, elle est faite d'après une matrice qui indique tous les habitants jouissant de leurs droits et non réputés indigents, et qui contient aussi l'estimation de la valeur locative des locaux affectés à l'habitation personnelle. Cette matrice est rédigée par les commissaires répartiteurs qui sont assistés du contrôleur des contributions indirectes. Ce travail est soumis au conseil municipal, qui désigne les habitants qu'il y a lieu d'exempter de toute cotisation et ceux qu'il ne faut assujettir qu'à la taxe personnelle. Le contingent de la commune est réparti entre les contribuables portés sur la matrice d'abord en taxes personnelles, puis, pour le surplus, en taxes mobilières, proportion-

nellement à la valeur des loyers d'habitation. La matrice doit être rectifiée chaque année d'après les mutations survenues pour cause de décès, de changement de résidence, de diminution ou d'augmentation des loyers.

Dans les villes qui ont un octroi, la contribution personnelle et mobilière présente une particularité importante. Le contingent personnel et mobilier peut y être payé en totalité ou en partie par les caisses municipales sur la demande qui en est faite aux préfets par les conseils municipaux. Ces conseils déterminent la partie du contingent à prélever sur les produits de l'octroi ; l'autre partie du contingent ne doit être répartie qu'en cotes mobilières seulement. Dans ces villes, les habitants se trouvent exemptés de l'impôt personnel. Quant à la portion du contingent qui reste à percevoir comme cotes mobilières, elle peut être répartie au centime le franc des loyers d'habitation ; on pensait jusqu'à ces derniers temps qu'elle pouvait aussi être établie d'après un tarif gradué et progressif en la forme, de telle façon que les gros loyers payassent une plus forte quote-part à l'impôt que les petits ou les moyens, après déduction ou exemption complète des faibles loyers que le conseil municipal jugeait bon d'exempter. Les délibérations sur ce sujet des conseils municipaux doivent être approuvées par décret.

Ce régime a des avantages et des inconvénients. On peut soutenir que dans les villes à octroi la population ouvrière et la petite classe moyenne ayant payé plus que leur part à l'impôt de consommation, il n'y a que justice à les exempter comme compensation de la taxe personnelle et de la contribution mobilière. Nous croyons, quant à nous, qu'il vaudrait mieux ne pas accorder cette exemption, et supprimer quelques-uns des droits d'octroi les plus préjudiciables à la population peu aisée, les droits sur le vin, par exemple.

Quant au tarif à forme progressive, il peut être approuvé pour l'impôt sur les loyers, mais à certaines conditions : c'est d'abord que ce tarif n'ait qu'un petit nombre d'échelons, trois ou quatre au plus, c'est ensuite qu'il ne dépasse jamais un chiffre raisonnable, 15 p. 100, par exemple, de la valeur locative : sinon, il viendrait à peser beaucoup trop lourdement sur les classes opulentes qui, contrairement à l'opinion commune, consacrent souvent à leur loyer une quote-part plus considérable de leur revenu que les classes simplement aisées.

Dans ces dernières années un arrêt du conseil d'État (juillet 1876) a déclaré illégale la forme progressive donnée par certaines villes, notamment par la ville de Paris, à la contribution mobilière. Un contribuable parisien avait été taxé à 10.75 p. 100 de la valeur locative

de son appartement. Il attaqua par la voie contentieuse cette imposition. Le conseil d'État admit que la loi de 1832 permet au conseil municipal d'exempter complètement de cette contribution les petits loyers, de réduire en outre la cote des loyers moyens, mais qu'elle ne l'autorise nullement à augmenter la cote des loyers importants au delà de leur part proportionnelle dans le montant de l'impôt. D'après l'arrêt du conseil d'État « aucune catégorie de loyers ne peut être imposée à une contribution supérieure à celle qui lui aurait été attribuée si le contingent régulier, restant à répartir après déduction des cotes purement personnelles, avait été réparti proportionnellement aux valeurs locatives d'habitation entre tous les contribuables, y compris ceux auxquels le conseil municipal a entendu accorder une exonération complète et ceux qui n'ont profité que d'une atténuation de la taxe. » Ainsi, le conseil municipal peut bien prélever sur le produit de l'octroi une somme suffisant pour exempter complètement de la contribution mobilière les petits loyers et pour diminuer la contribution des moyens loyers, mais il ne peut en aucun cas augmenter au delà de leur part proportionnelle la contribution des loyers importants.

Dans sa session de 1878, le conseil municipal de Paris a protesté contre cette doctrine ; se fondant sur le tarif établi par l'Assemblée constituante, il a réclamé qu'il lui fût permis de graduer les taux de l'impôt mobilier de façon à prélever de 5 à 30 p. 100 des valeurs locatives d'habitation, suivant l'importance relative de chacune d'elles. Ces taux de 5 à 30 p. 100 eussent compris à la fois l'impôt perçu pour le compte de l'État et celui perçu pour le compte du département et de la ville. En 1878, la contribution mobilière à Paris représentait 11.64 p. 100 des valeurs locatives cadastrales qui, d'après le dernier recensement, ne s'élevaient qu'à 171 millions de francs, chiffre fort au-dessous de la réalité. Les loyers auraient été répartis désormais en vingt-six classes, suivant leur importance, chaque classe étant imposée à un taux différent. Cette proposition du conseil municipal parisien est déraisonnable ; la progression allant jusqu'à 30 p. 100 serait exorbitante. C'est à tort, d'ailleurs, que l'on invoquait l'exemple de l'Assemblée constituante ; celle-ci avait voulu établir un impôt strictement proportionnel au revenu des citoyens, présumé d'après leur loyer ; or, il est absolument certain que les classes riches mettent à leur loyer, dans l'état actuel de nos mœurs, une part aussi considérable de leur revenu que les classes moyennes et même que les classes laborieuses.

La doctrine du conseil d'État nous paraît la bonne ; on peut admettre un impôt sur les loyers fixé en général à un taux assez élevé

sans être exorbitant, 15 p. 100, par exemple ; il n'est pas déraisonnable d'établir pour les petits loyers, ceux au-dessous de 1,500 fr. dans une ville comme Paris, des taux légèrement décroissants afin de tenir compte de l'inégalité des octrois et du nombre des membres de la famille ; ces décharges partielles pour les plus faibles catégories de loyers sont plus équitables et ont moins d'inconvénients que des surcharges, qui seraient nécessairement arbitraires, sur les loyers considérables.

En résumé, l'impôt sur les loyers est un des meilleurs qui existent: en France il est très mal perçu. Il porte un nom inexact, celui de contribution mobilière, puisqu'il ne frappe plus seulement comme autrefois les revenus provenant de la richesse mobilière ou de l'activité personnelle, mais qu'il grève les revenus de toutes sortes estimés d'après l'importance du loyer.

La réunion en un seul impôt de deux taxes aussi différentes que l'impôt personnel et l'impôt sur les loyers a de grands inconvénients, surtout pour un impôt de répartition et non de quotité, surtout encore avec la faculté laissée aux conseils généraux de fixer arbitrairement le prix des trois journées de travail dû à titre d'impôt personnel.

Le grand vice, d'ailleurs, de cet impôt dit mobilier, c'est d'être une taxe de répartition. La somme attendue de l'impôt est demandée aux différentes circonscriptions d'après des évaluations anciennes ; le produit de l'impôt ne suit pas le progrès de la richesse publique ou le suit mal. Il est insuffisant de tenir compte, dans l'établissement du contingent départemental, des constructions nouvelles et des destructions : car les constructions anciennes peuvent aussi changer de valeur. Le seul moyen de réformer cette taxe et d'en augmenter singulièrement le produit, c'est de la transformer en impôt de quotité ; on pourrait alors en tirer un bien plus grand revenu, ce qui aiderait à la suppression ou à l'atténuation des octrois.

CHAPITRE VIII

DE LA TAXATION DES BÉNÉFICES INDUSTRIELS, COMMERCIAUX ET DES PROFESSIONS LIBÉRALES. — L'IMPOT DES PATENTES EN FRANCE. — L'IMPOT SUR LE CHIFFRE DES AFFAIRES. — L'IMPOT SUR LES VALEURS MOBILIÈRES.

Est-il juste d'établir une taxe spéciale sur les bénéfices des industriels, des commerçants et des personnes adonnées aux professions libérales? — La stricte équité ne permet cette taxe que comme une des branches d'un impôt général sur le revenu. — Distinction des *licences* et des *patentes*. — Caractère des licences en France. — Caractère et importance des licences en Angleterre.

Origine tout accidentelle des patentes en France. — Développement considérable du produit en principal de cette taxe depuis 1791. — Grandes difficultés que présente la taxation des bénéfices industriels et commerciaux. — Formation successive et complication croissante de la législation des patentes. — Classement des professions en divers tableaux. Réforme partielle et aggravation générale opérée par les lois de 1872. — Les patentes en France avant et depuis la guerre de 1870-71. — Modifications proposées en 1873 et en 1878. — Le droit *professionnel* (droit faussement appelé *fixe*) et le droit proportionnel. — Les quatre présomptions sur lesquelles repose l'assiette de l'impôt des patentes. — Graves inégalités de cette taxe. — Heureux effet de la suppression du maximum du droit fixe ou professionnel. — Injustice des surtaxes perçues à l'occasion des associés. — Injustice du droit de patente sur le logement personnel de l'industriel. — Projet de faire de l'impôt des patentes un moyen d'empêcher la concentration du commerce de détail. — Critique de ce plan. — De l'incidence de l'impôt des patentes. — Tombe-t-il à la charge des commerçants ou des consommateurs : distinction à faire. — L'impôt sur le chiffre des affaires. — Grandes inégalités, difficultés presque inextricables qu'il présente. — Cet impôt pourrait néanmoins être adopté dans certains cas comme un élément complémentaire pour l'assiette de l'impôt des patentes.

L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. — Erreurs répandues dans le public relativement aux charges réelles des valeurs mobilières. — L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières est une taxe complémentaire qui s'ajoute aux taxes multiples que les sociétés anonymes ont déjà payées. — Faut-il exempter de cet impôt les rentes sur l'État, les créances hypothécaires, etc.? — De l'incidence de cet impôt. — Il rend plus difficile la fondation de sociétés nouvelles et l'extension des sociétés anciennes. — Productivité variable de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

L'une des plus grandes difficultés qui se présentent dans l'établissement d'un bon système d'impôts, c'est la taxation équitable et proportionnelle des bénéfices industriels, commerciaux, et de ceux des professions libérales. La recherche de la complète justice en cette matière ressemble au problème de la quadrature du cercle. On peut à la rigueur se rendre compte du revenu net ou de la valeur vénale d'une terre ; on peut frapper d'une taxe les valeurs dites mobilières, c'est-à-dire les différents titres émis par les grandes sociétés sous la forme d'actions, d'obligations, de bons, de délégations ou autres.

Cette sorte d'impôt n'est pas sans grands inconvénients: mais le législateur qui a décidé d'y recourir et l'administrateur qui a charge de l'appliquer ne rencontrent pas pour l'assiette et le recouvrement de la taxe beaucoup d'obstacles. Il en est différemment pour la plupart des bénéfices des commerçants, des industriels et des hommes adonnés aux professions libérales : ces bénéfices sont très-variables et difficiles à constater sans une inquisition des plus déplaisantes. Aussi est-on obligé de recourir à des présomptions ou à des indices qui ont le grand tort de n'être qu'approximativement exacts en général et de se trouver fréquemment fautifs dans les cas particuliers.

Une question préliminaire demande à être résolue. Est-il juste, est-il utile de mettre une taxe spéciale sur la pratique ou sur les gains de l'industrie, du commerce et des professions libérales? Ce sera juste, en effet, si l'on établit un impôt sur tous les revenus sans exception. Dans les pays où existe l'*Income-tax*, il est évident que les revenus industriels, commerciaux, professionnels n'ont pas droit à une complète exemption. Ils ne pourraient prétendre qu'à une certaine réduction du taux habituel de l'*Income-tax*, parce que les bénéfices professionnels, industriels, commerciaux sont essentiellement viagers, qu'ils sont en outre aléatoires, et qu'à ce double titre ils méritent plus de bienveillance et de ménagements que les revenus perpétuels et fixes, provenant simplement de l'intérêt des capitaux.

Dans les pays comme la France où la généralité des revenus n'est assujettie à aucune taxe directe spéciale, il est incontestable qu'un impôt particulier sur les bénéfices des industriels, des commerçants et de ceux qui suivent les professions libérales n'a aucune raison d'être et ne se peut expliquer que par le brutal intérêt du fisc. En France, les bénéfices de l'agriculture ne sont pas taxés, l'impôt foncier ne portant que sur la rente de la terre, c'est-à-dire sur le fermage ou ce qui le représente. Les capitaux prêtés par des particuliers soit sur hypothèque, soit autrement, ne sont pas non plus l'objet d'une retenue au profit du Trésor. Depuis quelques années, il est vrai, on a établi un impôt sur les valeurs mobilières, mais ce n'est pas là un impôt sur la totalité de la fortune ou des revenus mobiliers : les rentes sur l'État y échappent, les créances hypothécaires et chirographaires également, tout ce qui, en un mot, n'est pas titre négociable ou part de société en commandite.

Dans ces conditions un impôt spécial sur les bénéfices commerciaux, industriels ou professionnels conduit à cette singulière anomalie que les capitalistes actifs et entreprenants sont l'objet de la

recherche particulière du fisc, tandis que les capitalistes passifs, ou du moins une grande partie de ceux-ci, notamment ceux qui prêtent leur argent sur hypothèque ou en obligations autres que celles que l'on comprend parmi les valeurs mobilières, se trouvent indemnes : il y a donc une sorte de privilège au profit de l'oisiveté. Rien ne sert de dire que le rentier, le capitaliste passif, celui qui prête des fonds à autrui, paie l'impôt sur son loyer; car l'industriel, le commerçant et l'homme adonné aux professions libérales le paie aussi ; seulement ces trois derniers paient en outre un impôt spécial dont beaucoup de capitalistes oisifs sont exemptés. C'est donc là une énorme injustice.

Cependant, presque tous les pays la commettent. Partout les bénéfices industriels, commerciaux, professionnels, ont, plus que les autres revenus, attiré l'attention du fisc. Dans beaucoup de contrées les taxes sur les bénéfices de l'industrie, du commerce et des professions libérales, sont confondues dans l'impôt général sur le revenu et en forment une catégorie, une cédule, comme on dit en Angleterre. Mais, dans beaucoup de pays aussi, à côté de la partie de l'impôt sur le revenu qui frappe les profits du commerce et de l'industrie il y a une autre taxe spéciale, faisant double emploi et grevant sous divers noms l'exercice de certaines professions et de certaines entreprises.

Nous ne parlerons pas, dans ce chapitre, de la partie de l'impôt général sur le revenu, ou *Income-tax*, qui concerne les commerçants et les industriels. Nous n'y traiterons que des licences, des patentes, des droits sur le chiffre des affaires et de l'impôt sur les valeurs mobilières.

C'est en France que le système des patentes a pris le plus grand développement. De tout temps il a été assez en usage de demander à chaque commerçant un droit fixe qui était comme une sorte d'octroi de trafiquer. Cette pratique était fort usitée dans la fiscalité du moyen âge : elle se présentait naturellement à l'esprit comme un expédient aisé pour trouver des ressources. Mais ce n'est que dans notre pays et dans ces derniers temps qu'on a vu systématiser ce mode d'impôt et l'étendre presque à l'universalité des occupations humaines, autres que celle de simple ouvrier et de simple laboureur.

On peut rapprocher de notre impôt des patentes certaines taxes spéciales, frappant quelques industries dans des pays voisins et connues sous le nom de *licences*. En France, la plupart des industries, dont les produits sont grevés d'un droit de consommation et qui sont assujetties à exercice, c'est-à-dire à la surveillance des agents du fisc, paient en dehors de la patente qui est habituelle à tous les

genres de commerce, une licence : c'est un droit fixe et léger qui n'a aucune prétention à la proportionnalité. Il est le même pour tous les industriels ou tous les commerçants qui se livrent à un trafic déterminé. Ce droit est à la fois un moyen de s'assurer des fabricants que les employés des contributions doivent surveiller, et un faible avantage pour le Trésor.

La règle pour les licences en France, c'est que toute personne assujettie à une déclaration préalable en raison d'un commerce quelconque de boissons est tenue, en faisant cette déclaration, à se pourvoir d'une licence dont le prix est déterminé par la loi. La quotité de ce droit est uniforme pour les marchands en gros, les bouilleurs, les distillateurs ; elle varie pour les brasseurs selon les départements, et pour les débitants selon la population de la commune, mais dans tous les cas elle garde le caractère d'une taxe minime et accessoire qui n'affecte pas la prétention d'être proportionnelle aux bénéfices. Les fabricants de cartes, les fabricants de sucre et de glucose, de chicorée, de papier, sont aussi soumis à la même taxe. Voici quels en sont les taux en principal depuis l'augmentation qui a été votée après la guerre franco-allemande :

Débitants de boissons dans les communes au-dessous de 4,000 âmes...	12 fr.
— — de 4,000 à 6,000 — ...	16
— — 6,000 à 10,000 — ...	20
— — 10,000 à 15,000 — ...	24
— — 15,000 à 20,000 — ...	28
— — 20,000 à 30,000 — ...	32
— — 30,000 à 50,000 — ...	36
— — 50,000 et au-dessus (Paris excepté).....	40
Brasseurs dans certains départements.....	100
— dans les autres départements.....	60
Bouilleurs et distillateurs dans tous les lieux.....	20
Marchands en gros de boissons.....	100
Fabricants de cartes à jouer.....	100
— de sucre et de glucose.....	100
— de chicorée.....	20
— de papier.....	50

Tous ces droits sont modiques : pour les débitants de boissons ils peuvent être justifiés par cette considération qu'en France le nombre des débits est limité, et que la licence est une sorte de redevance pour le privilège qu'accorde l'État. En tous cas, ces faibles droits ne peuvent guère empêcher l'exercice des industries ou des commerces qui y sont soumis. Le produit que le Trésor retire de ces taxes accessoires est minime : 12 millions en 1883 pour 350 à 400,000 débitants ou marchands assujettis à ces redevances.

Il en est tout autrement en Angleterre. Les licences y sont beau-

coup plus répandues qu'en France, sans l'être autant que nos patentes ; elles y produisent des sommes énormes, presque autant que le rendement pour l'État de notre impôt des patentes : ce ne sont pas toujours des droits fixes ; souvent elles sont graduées d'après l'importance de la production. Pour l'année 1873 le produit des droits de licence a presque atteint 100 millions de francs (3,912,408 livres sterling). En 1881, il ne s'est plus élevé qu'à 89 millions de francs (3,568,005 livres sterling) (1). Le rendement en a augmenté avec une grande rapidité, car en 1858 il n'était que de 36 millions de francs en chiffres ronds (1,424,663 livres sterling). L'habitude de charger de droits de licence les personnes engagées dans la fabrication ou la vente d'articles qui étaient taxés par l'*Excise* (contributions indirectes) remonte à la reine Anne; peu à peu elle s'est considérablement étendue : certaines industries sont restées assujetties à ces droits, quoique les produits de ces industries aient été déchargés des anciennes taxes d'excise, comme les industries du papier et du savon. D'un autre côté, dans l'intérêt d'une surveillance publique on a soumis à l'obligation de se pourvoir d'une licence une foule de personnes exerçant des professions qni sont censées devoir être contrôlées spécialement par l'autorité. Aujourd'hui on rencontre parmi les professions assujetties aux droits de licence en Angleterre, non seulement les producteurs ou les marchands de boissons, mais encore les fabricants de papier, de savon, de tabac, de remèdes pharmaceutiques brevetés, les commissaires priseurs, les agents de locations, les fabricants de cartes, les marchands d'argenterie, les loueurs de voitures, beaucoup d'autres encore ; certains droits de licence remplacent en Angleterre quelques-uns de nos droits de timbre, par exemple ceux qui frappent les banquiers, les avoués (*attorneys*), les chasseurs ; d'autres droits de licence frappent les vendeurs de gibiers, les propriétaires de chiens. C'est cet ensemble bigarré de droits, correspondant à plusieurs de nos catégories de taxes, qui a rapporté en 1873 environ 100 millions de francs. Le nombre des personnes astreintes à payer une licence était, en 1869, de 2,056,734, mais, sur ce nombre, 1,068,221 étaient seulement inscrits pour la possession d'un chien, 57,000 pour le droit de chasse (2).

Il reste donc plus de 900,000 individus pour des droits de licence répondant à peu près aux nôtres. Les droits de licence sont assis en Angleterre suivant trois méthodes : ou plus ou moins approximativement en proportion des affaires de la maison de commerce ou d'industrie que l'on tient ; ou proportionnellement à l'importance des

(1) Voir le *Statistical abstract from* 1866 *to* 1880, p. 12.
(2) Voir le *Report of the commissioners of Inland Revenue*, 1870, t. I, p. 150.

locaux occupés, ou enfin à un taux fixe et uniforme. Les droits de licence de l'autre côté de la Manche diffèrent donc singulièrement des nôtres : ils ont plus d'une analogie avec nos droits de patentes.

Comment s'est établi en France notre impôt général des patentes auquel n'échappe aucune des professions industrielles et commerciales et peu de professions libérales? C'est à une circonstance historique, le rachat des maîtrises et des jurandes lors de la Révolution française qu'il doit son origine. La loi des 2-17 mars 1791 avait supprimé « tous les privilèges de professions sous quelque dénomination que ce fût, » ainsi que les droits perçus pour la réception des maîtrises et des jurandes. On déclara que toute personne était libre d'exercer la profession qui lui conviendrait, moyennant qu'elle se pourvût d'une patente, qu'elle en acquittât le prix suivant le tarif déterminé par la loi et qu'elle se conformât aux règlements de police. C'était une sorte de rançon que le fisc réclamait des commerçants au moment où il les affranchissait de charges pénibles. Ce droit de patente était assis à l'origine d'une façon très simple : il était proportionnel à la valeur locative de l'habitation, des boutiques, des magasins et des ateliers occupés par les patentables. La loi du 27 mars 1793 supprima avec raison cette taxe comme faisant double emploi avec l'impôt mobilier. Les nécessités fiscales, plus que les principes de justice, la firent rétablir en l'an III pour certaines professions; on l'étendit bientôt; cette législation ne cessa d'être remaniée et compliquée. On citerait difficilement une branche de la fiscalité moderne qui ait donné lieu en un si court espace de temps à un aussi grand nombre de changements. Quoique l'assiette de ces droits de patente soit encore fort défectueuse et que les diverses professions soient assez inégalement taxées, les contribuables en supportent le fardeau, si ce n'est sans se plaindre, du moins sans trop d'irritation. Cette branche importante de recettes fournissait à l'État 117 millions de francs d'après le budget de 1877, et 61 millions et demi aux localités : soit ensemble 178 millions de francs. C'est un chiffre très considérable, puisqu'il dépasse la moitié du produit total de l'impôt foncier, et qu'il est de près de 50 p. 100 supérieur au produit total de la contribution personnelle et mobilière. Les patentes, par suite de la déduction du nombre des centimes additionnels généraux, ne figurent plus au budget de 1883 que pour 94 millions et demi; si on y ajoute 61 millions et quart de centimes additionnels, on arrive au chiffre total de 155 millions et demi. Cet impôt est, d'ailleurs, le seul de nos impôts directs qui soit un impôt de quotité. Cette circonstance, avec les remaniements de tarifs et les extensions de l'impôt à de nouvelles catégories de con-

tribuables, explique l'augmentation considérable de productivité de cette taxe.

En 1791, le nombre des patentes était en France de 659,812, et le produit de la taxe restait au-dessous de 20 millions de francs : en 1822, on comptait 955,000 patentés et le principal de cette contribution rapportait 19,782,524 fr. ; en 1829, le nombre des patentés s'élevait à 1,101,190 et le principal de l'impôt à 22 millions. Ainsi, depuis 1791 le rendement de la taxe était resté à peu près stationnaire, quoique le chiffre des contribuables eût augmenté de près de 80 p. 100. Nous composons avec des documents officiels récents les tableaux suivants qui font connaître le mouvement de la contribution des patentes depuis cinquante ans. Le nombre de cotes qui n'est donné que pour quelques années est supérieur d'un dixième environ au nombre des patentés, un certain nombre de contribuables ayant plusieurs établissements :

ANNÉES.	NOMBRE DE COTES.	NOMBRE DE PATENTÉS.	PRODUIT en principal de l'impôt.	VALEURS LOCATIVES servant de base aux droits proportionnels.
			fr.	fr.
1830	1,163,255	»	»	»
1833	»	»	21,314,770	»
1840	1,375,919	»	»	»
1844	1,511,104	»	»	»
1845	1,352,930	»	»	»
1850	1,437,437	»	35,612,871	»
1859	1,613,146	1,437,922	49,378,012	579,806,453
1869	1,679,741	1,481,470	64,520,000	824,174,358
1872	1,568,628	1,388,129	63,402,322	826,361,247
1879	1,640,764	»	80,040,970	1,023,380,707
1881	1,623,657	»	72,744,000	1,067,715,961

Plusieurs colonnes de ce tableau sont incomplètes. C'est le vice des statistiques officielles de se contredire parfois ou de ne pas suivre toujours les mêmes cadres, de sorte que les chiffres qu'elles fournissent pour différentes époques sont difficilement comparables. Jusqu'à l'année 1850 inclusivement les données qui précèdent sont empruntées à l'ouvrage de M. Vignes sur les impôts. A partir de l'année 1859 les chiffres sont tirés d'une étude détaillée parue dans le *Bulletin de statistique du ministère des finances* dans le deuxième semestre de 1880 (page 88) et complétée par un supplément qu'a publié le même travail du mois d'avril 1882 (page 322). Le *Bulletin de statistique* pour les années 1859 à 1872 inclusivement donne à la fois le nombre d'établissements principaux et secondaires assujettis à la patente, c'est-à-dire, nous paraît-il, le nombre des cotes, puis

dans une colonne à part le nombre exact de patentés ou de contribuables; malheureusement à partir de 1873 il change ses cadres, supprime les indications du nombre des établissements principaux, des établissements secondaires et des patentés et remplace ces trois colonnes diverses par une seule sous la rubrique « nombre de droits fixes et portions de droits fixes et de patentés du tableau D », énonciation singulièrement obscure qui veut dire sans doute que tous les patentés du tableau D figurent pour leur nombre exact, mais que pour les trois autres tableaux ce que l'on indique, ce n'est plus le nombre exact des patentés, c'est celui des cotes, en effet les « portions de droits fixes » correspondent non plus à un contribuable, mais à des établissements auxiliaires qu'un contribuable possède avec un établissement principal, lequel paie seul le droit fixe entier.

Cette confusion du *Bulletin de statistique* le conduit à des erreurs quand il résume tous ces chiffres dans cette formule : « de 1859 à 1879 les augmentations suivantes ressortent pour l'ensemble des industries patentées : le nombre des patentés a augmenté de 14 p. 100; le produit de l'impôt de 62 p. 100; la patente moyenne de 42 p. 100 ; les valeurs locatives de 76 p. 100. » Cette formule n'est pas exacte en ce qui concerne le nombre des patentés et la patente moyenne, puisque les chiffres de 1879 et de 1881 concernent non le nombre des contribuables, mais celui des cotes qui leur est supérieur. En réalité, il ne paraît pas que depuis 1859 le nombre des patentables ait augmenté dans une proportion de quelque importance ; au contraire le produit de l'impôt et le montant des valeurs locatives se sont considérablement accrus. Quant à la diminution du principal de 1879 à 1881 elle a pour cause des lois du 30 juillet 1879 et du 15 juillet 1880, qui en remaniant les tarifs et les classes de l'impôt des patentes, ont équivalu à un dégrèvement de quelque importance ; mais on voit par les valeurs locatives que la matière imposable n'a pas cessé de monter.

A considérer le tableau qui précède dans son ensemble on ne peut que constater un énorme développement du principal même de l'impôt. Il a plus que triplé depuis 1833, c'est-à-dire en quarante-huit ans; il a doublé depuis 1850, soit depuis trente ans : si l'on tenait compte, non plus seulement du principal, mais des centimes généraux ordinaires ou extraordinaires, on verrait que l'impôt a doublé de 1860 à 1877. Mais les centimes extraordinaires doivent être laissés de côté, pour ne pas troubler la vue de l'accroissement naturel de cette taxe. Sans que le fond des tarifs soit très profondément modifié, cet impôt de quotité a une tendance prononcée

à produire chaque année davantage, parce qu'il suit de près le développement de l'industrie et du commerce et qu'il ne permet pas qu'on échappe à la taxe ou que par ruse on en diminue le poids.

La question de la refonte de l'impôt des patentes a toujours été en France à l'ordre du jour; jamais elle n'a été résolue à la satisfaction du public et nous ne pensons pas qu'elle le soit de longtemps ; mais elle a donné lieu à des remaniements incessants dans les tarifs et les classes.

Pour taxer les bénéfices industriels et commerciaux, il n'y a de choix qu'entre trois procédés : l'immixtion de l'État dans les affaires des négociants par l'inspection des écritures et des livres ; la déclaration des contribuables sous la foi du serment; et enfin le recours à des présomptions extérieures, à des indices plus ou moins vagues qui permettent d'apprécier *grosso modo*, non pas les bénéfices de chaque individu en particulier, mais ceux de chaque catégorie de commerçants.

Chacun de ces trois systèmes a de graves défauts. En France, dans une société démocratique et souvent troublée, où chacun craint d'attirer sur soi l'envie publique, on admet difficilement que le fisc ou ses agents s'introduisent, même avec la plus grande réserve, dans les affaires particulières ; on craint que s'ils prenaient un pied dans la maison, ils n'en voulussent bientôt prendre dix, et l'on aime mieux les tenir dehors que de lutter plus tard sans cesse contre eux pour fixer une limite à leur intervention et à leur contrôle; la règle *principiis obsta* rencontre ici l'approbation presque universelle.

Quant au second procédé, celui de la déclaration du contribuable, il suscite les critiques opposées : nulle société humaine n'est composée en totalité d'hommes d'une inflexible probité; sous le régime de la déclaration, il y a trop de tentations de fraudes. On peut obvier sans doute à cet inconvénient par le contrôle attentif et l'investigation sagace des agents de perception, mais alors on retombe dans les maux du précédent système. En admettant, ce qu'il faudrait être bien sceptique pour contester, que la déloyauté soit l'exception, la méthode de la déclaration a néanmoins le défaut d'exposer les hommes les plus honnêtes au soupçon de mauvaise foi et de dissimulation.

Nous ne disons pas que ces inconvénients des deux régimes précédents ne soient pas compensés par de nombreux avantages; mais le public français a été moins frappé jusqu'ici des avantages que des inconvénients de ces deux régimes. Il faut donc, dans l'état présent des esprits, s'en tenir au système de la taxation d'après des présomptions légales, d'après certains indices extérieurs qui mettent le

fisc sur la trace, non pas des bénéfices réalisés par le contribuable, mais des bénéfices possibles ou probables. Ce régime est, par sa nature même, défectueux ; on pourra l'améliorer, mais non le rendre parfait. L'un de ses principaux défauts, c'est qu'il ne peut jeter aucune lumière sur les profits individuels de chaque commerçant : il a pour base, en effet, la moyenne supposée des bénéfices que chaque catégorie de négociants peut raisonnablement obtenir dans des conditions déterminées d'exploitation. Aussi, dans ce système les injustices individuelles resteront toujours nombreuses; tout projet de révision se bornera à faire qu'aucun genre d'industrie ne soit favorisé aux dépens d'un autre.

Depuis 1791 jusqu'à l'heure actuelle, il y a eu un effort constant pour rendre l'impôt des patentes de plus en plus proportionnel aux bénéfices du contribuable. Plus la législation s'est efforcée d'être juste, plus elle s'est compliquée ; c'est à force de distinctions, c'est en admettant des indices nouveaux et plus nombreux, que la loi est parvenue à éliminer quelques-unes des criantes injustices de la répartition de l'impôt des patentes.

La première loi sur ce sujet date du 2 mars 1791. A l'origine cette taxe était réglée sur la valeur locative des magasins et de l'habitation personnelle, sans égard à la profession exercée par le contribuable ; rien n'était plus simple ni plus injuste. C'est toujours par la simplicité et l'injustice que débutent les taxes en ce monde. On s'aperçut bientôt que des industries très lucratives pouvaient être exercées dans des locaux de peu d'importance, ce qui leur assurait une sorte d'immunité. On se mit donc à l'œuvre pour réformer cet organisme fiscal, et on l'améliora incontestablement par la loi du 4 thermidor an III. Les diverses industries, en raison de l'importance respective de chacune d'elles, furent réparties en classes, et l'impôt fut assis suivant l'importance de chaque industrie et la population du lieu où elle était exercée; ces deux éléments étaient seuls pris en considération pour la répartition de l'impôt, si bien que, dans une même ville, tous les patentables de la même classe, c'est-à-dire de la même industrie, payaient le même droit. La valeur locative de l'établissement et de l'habitation du commerçant n'entraient pas en ligne de compte,

Ce système parut bientôt incomplet et choquant. Les lois successives du 6 fructidor an IV, du 9 frimaire an V, du 7 brumaire an VI, et du 1er brumaire an VII élargirent les bases de répartition, en admettant deux parties différentes pour l'impôt des patentes : le droit fixe déterminé dans les conditions de la loi de l'an III, c'est-à-dire en tenant compte de l'importance de chaque industrie et de l'impor-

tance de la population ; le droit proportionnel, dans les conditions où il avait été adopté par la loi de 1791, c'est-à-dire établi et gradué sur la valeur locative des locaux occupés par le contribuable. Dès lors, l'impôt des patentes exista à peu près dans la forme qu'il a conservée jusqu'à ce jour; il ne fut plus boiteux, il eut deux membres : le droit fixe qui est le même dans chaque localité pour les personnes exerçant une même industrie, et le droit proportionnel qui suit les variations de la valeur locative de l'établissement et de l'habitation du contribuable.

Néanmoins, de nombreuses inégalités continuaient à subsister dans la répartition de l'impôt des patentes entre les diverses industries. Pour la détermination du droit fixe, les lois précédentes n'avaient pas assez tenu compte des moyens de production et des chances de bénéfices de chaque profession ; d'autre part, le droit proportionnel était uniformément du dixième de la valeur locative de l'habitation personnelle et de l'établissement industriel ou commercial de chaque contribuable, sans tenir compte que certains commerces peuvent faire des affaires avec des locaux réduits.

Pour détruire ces deux causes d'inégalités on fit toute une série de lois partielles en 1817, en 1818 et en 1819; ces mesures eurent pour effet de modifier complètement, pour certaines professions, la nature du droit fixe. Les fabricants et les manufacturiers furent placés hors classe, parmi les patentables taxés sans égard à la population; le droit fixe se compliqua pour eux d'un élément nouveau, et devint variable en s'élevant suivant le nombre des métiers ; il retint cependant son nom, tout en cessant de le mériter. Diverses autres catégories de producteurs furent l'objet de mesures, non pas identiques, mais analogues. Il ne fut rien innové pour le droit proportionnel, qui resta toujours uniformément fixé au dixième de la valeur locative des locaux occupés, sans faire aucune distinction pour les différentes professions.

La grande loi de 1844 vint, non pas renverser, mais élargir et réformer toute l'économie de l'impôt sur les patentes. On créa trois tableaux désignés par les premières lettres de l'alphabet, sur lesquels toutes les professions furent inscrites. Le tableau A comprend principalement les professions de marchands en boutique, c'est-à-dire les commerces où le principal élément de prospérité est l'affluence des acheteurs, et dont l'importance dépend en grande partie du chiffre de la population de la commune où ils sont exercés. Le tableau B contient certaines professions qui, tout en étant taxées sur la base de la population de la commune, ne doivent pas, en raison de leur importance et de la nature de leurs occupations, être soumises au tarif gé-

néral. Le tableau C renferme les professions imposées sans égard à la population de la commune. En résumé le tableau A comprend la généralité des marchands en détail; le tableau B, la plus grande partie des marchands en gros, commissionnaires, banquiers, etc.; le tableau C, les fabricants et manufacturiers. On développa le principe des droits fixes à élément variable, c'est-à-dire du droit fixe croissant en proportion des agents de production, instruments ou ouvriers. Le droit proportionnel, qui reste assis sur la valeur locative de l'habitation et des magasins, ne fut plus uniforme pour toutes les professions : en principe, il fut du vingtième de la valeur locative; dans certains cas, du quinzième, et, sur les établissements industriels, du vingt-cinquième, du quarantième ou même du cinquantième. Un quatrième tableau, le tableau D, comprend aujourd'hui principalement les patentés exerçant des professions dites *libérales*. Des lois du 18 mai 1850 et du 4 juin 1858 et une foule d'autres postérieures, y compris celles de 1879 et de 1880, vinrent encore développer et réformer quelques-unes des nombreuses catégories créées par la législation antérieure. Cette complication de plus en plus grande de la législation avait pour objet de s'approcher de plus en plus de la justice distributive en matière d'impôt.

Il est difficile de donner une idée claire d'une œuvre aussi laborieuse que la confection de l'impôt des patentes. Cette taxe est arrivée à un degré de complication presque inextricable; complication qui est la condition nécessaire de cet impôt, si on veut le rendre un peu proportionnel aux facultés du contribuable, c'est-à-dire aux bénéfices que ce contribuable réalise, ou plutôt que la moyenne des négociants pourrait réaliser dans les conditions où il exploite son industrie.

On s'est aperçu depuis la guerre de 1870-71 que l'organisme des patentes, formé et amendé par tant de lois, restait encore singulièrement défectueux. Si la somme demandée à cet impôt n'avait pas été surélevée dans des proportions énormes, peut-être les plaintes n'auraient pas été bien vives : l'accroissement considérable de la somme à répartir sur les contribuables rendit plus sensibles et même intolérables les inégalités de la répartition. Le poids de l'impôt des patentes a été augmenté dans ces derniers temps par trois lois, celles du 29 mars, du 16 et du 23 juillet 1872. Les effets combinés de ces trois lois n'avaient pas été prévus par le législateur, qui avait considéré chacune d'elles isolément.

En vertu de la loi du 29 mars, les patentables qui ont plusieurs établissements ou boutiques, et qui, jusque-là, payaient le droit fixe entier seulement sur l'établissement principal et un demi-droit sur

leurs établissements accessoires, doivent payer le droit entier sur tous leurs établissements. La même loi a supprimé le maximum pour les droits fixes des professions, commerces et industries qui étaient tarifés en raison du nombre des ouvriers ou des instruments de production : ces deux premières réformes étaient évidemment inspirées par l'esprit de justice. La loi du 29 mars 1872 a en outre rehaussé d'un cinquième le droit fixe des patentables compris dans le tableau C, sauf quelques exceptions, et elle a enfin porté du 15me au 10me ou du 20me au 15me respectivement de la valeur locative le droit proportionnel de diverses catégories de contribuables. C'étaient là de fort importants remaniements. La loi du 16 juillet 1872 est venue s'ajouter à la précédente en inscrivant 60 centimes additionnels généraux (1) au principal de la contribution pour tous les patentables, à l'exception de quelques catégories jugées spécialement intéressantes. En troisième lieu, la loi du 23 juillet 1872 s'est superposée aux deux précédentes en augmentant de 3 centimes 8/10mes le nombre des centimes additionnels établis en remplacement du droit de timbre (2).

(1) Ces 60 centimes additionnels généraux ont été réduits à 43 centimes à partir de 1873; par suite de nouvelles réductions ils ne figurent plus que pour 20 centimes au budget de 1883.

(2) Les effets combinés de ces trois lois ont été foudroyants et imprévus. Ainsi un patentable du tableau C (4e partie), constructeur de machines à vapeur, métiers mécaniques pour la filature et pour le tissage et autres grandes machines, ayant quatre associés, occupant 1,000 ouvriers et assujetti au droit proportionnel sur une valeur locative de 105,000 francs, dont 5,000 francs pour la maison d'habitation, payait avant 1872 :

Droit fixe (maximum).....	500		
Droit proportionnel { 5,000 au 20e / 100,000 au 50e }	2,250	2,750 »	
Centimes généraux (10 c. 8).....		297 »	3.017 »
Quatre associés secondaires.....		400 »	
Centimes généraux (10 c. 8).....		43 20	443 20
Total au profit de l'État, moins le produit des 8 c. du principal attribué à la commune.....		Fr.	3.490 20

Il a été payé en 1873 :

Droit fixe :				
Droit déterminé..... Fr.	30			
1,000 ouvr. à 3 fr. 60 c.....	3,600	3,630		
Droit proportionnel (comme ci-dessus)		2,250	5,880 »	
Centimes généraux { 10 c. 8 / 3 c. 8 / 60 c. » } 74 c. 6....			4.386 48	10.266 48
Quatre associés secondaires.....			2.904 »	
Centimes généraux (74 c. 6).....			2.166 38	5.070 38
Total au profit de l'État, moins le produit des 8 c. du principal attribué à la commune.....			Fr.	15.365 86

Depuis 1872 jusqu'à la loi du 15 juillet 1880 qui a refondu en partie la législation en cette matière, on s'est constamment occupé en France de la révision de l'impôt des patentes. Un premier projet gouvernemental pour la péréquation de cette taxe fut en 1873 l'objet d'un intéressant rapport de M. Mathieu-Bodet. L'art. 2 du projet de loi proposé par le gouvernement était ainsi conçu : « La contribution des patentes se compose d'un droit *professionnel* réglé pour chaque profession par les tableaux annexés aux lois de patentes, et d'un droit *proportionnel* à la valeur locative des locaux occupés par les patentables. » Cette rédaction n'est pas rigoureusement exacte, parce qu'un nombre réduit de professions n'est assujetti qu'à un seul des deux droits, celui qui est assis sur la valeur locative : néanmoins, cette exception est de peu d'importance. L'innovation consistait dans la substitution du terme *droit professionnel* au mot de *droit fixe*, usité depuis l'an VII, et qui est devenu aujourd'hui contraire aux faits, puisque ce droit réputé *fixe* est, dans la plupart des cas, un droit gradué qui s'accroît suivant le nombre des instruments de production, des ouvriers, des employés, etc. Depuis la disparition surtout du *maximum* de ce droit, l'expression de droit fixe était devenue choquante : on rentrerait dans la correction en lui substituant le mot *droit professionnel*. Ce droit *professionnel* se compose d'éléments très divers. Dans le tableau A, c'est-à-dire pour la généralité des marchands en boutique, ce droit *professionnel* consiste en une taxe graduée qui varie en raison de la classe où chaque profession est rangée, et de la population de la commune où s'exerce l'industrie. Dans le tableau B, c'est-à-dire pour les commissionnaires, banquiers, agents de change, etc., en un mot, le grand commerce, le droit *professionnel* se compose de taxes graduées réunies à des taxes variant à la fois suivant la population et certains autres indices qui font présumer un grand chiffre d'affaires, tantôt seulement de taxes graduées suivant la population de la commune. Dans le tableau C, c'est-à-dire pour les fabricants et les industriels et quelques autres professions en petit nombre, le droit *professionnel* comprend tantôt des taxes qui varient suivant le nombre des instruments de production, tantôt des taxes qui ont à la fois un élément variable et un élément fixe.

On voit de quels éléments différents se compose ce droit *profession-*

Voilà donc une maison industrielle dont la contribution due à l'État s'est trouvée plus que quadruplée depuis la guerre, puisqu'elle s'est élevée de 3,490 francs à 15,365. Il n'est pas étonnant que, devant un grand nombre de faits de ce genre, le commerce se soit ému et ait réclamé la révision de l'impôt, afin que le poids, plus également réparti, en fût moins écrasant.

nel: il est plus facile de le définir en disant ce qu'il n'est pas qu'en précisant ce qu'il est. Aussi M. Mathieu-Bodet finit-il cette analyse par ces mots : « En un mot, le droit *professionnel* se compose de la taxe ou de toutes les taxes fixes ou variables imposées à chaque patentable, autres que le droit *proportionnel* à la valeur locative. » Cette seule définition témoigne de la complexité presque inextricable de l'impôt des patentes.

Les définitions, toutefois, importent peu : ce sont les modifications, non pas de la forme, mais du fond, qu'il faut étudier et pénétrer. C'est ce que nous allons essayer de faire.

La révision opérée en 1880 n'a rien changé aux dénominations des divers droits de patentes; elle a maintenu l'appellation de droit fixe, si incorrecte qu'elle soit; elle n'a pas touché au fond de l'impôt et a seulement remanié la classification de manière à opérer un dégrèvement d'un certain nombre de millions sur le principal de la taxe.

On a vu que les contribuables à l'impôt des patentes ont été répartis par nos lois en quatre tableaux, qui sont désignés par les premières lettres de l'alphabet. Le tableau A est de beaucoup le plus important : il paye à lui seul plus des deux tiers de l'impôt et il comprend plus des quatre cinquièmes des cotes; en 1879, il comptait un million 351,488 cotes (1) payant 55,366,000 francs sur 80 millions de fr. auxquels montait le principal de l'impôt dans cette année; c'est tout le petit et le moyen commerce en boutique; ce tableau A est lui-même subdivisé en huit classes, suivant l'importance des diverses industries et la population des villes où elles s'exercent. Le second tableau, le tableau B, se compose principalement des grands commerçants, les commissionnaires, les banquiers, etc.; le nombre des cotes n'y était en 1879 que de 16,466, et le produit de l'impôt en principal ne s'y élevait qu'à 5,879,065 francs : ce n'est guère plus du centième des contribuables à la taxe des patentes, et c'est le treizième environ du principal de l'impôt. Le tableau C renferme les fabricants et les industriels; il contient 223,149 cotes et produit 16,542,687 francs. Enfin le tableau D, qui renferme les professions dites *libérales* comptait, en 1879, 49,661 imposables qui payaient en principal 2,252,687 francs.

(1) Nous disons *cotes* et non pas patentables, parce qu'il ressort de l'examen attentif des tableaux publiés par le *Bulletin de statistique* (2e volume de 1880, page 110) que ce chiffre de 1,351,488 comprend, à côté des établissements principaux, les établissements secondaires, dont plusieurs peuvent appartenir à un même industriel. Le nombre de ces établissements secondaires n'est, d'ailleurs, pas d'un dixième, surtout pour le commerce de détail. Pour le tableau D, au contraire, c'est le chiffre même des patentés que l'on donne, parce que l'on ne prend pas en considération le nombre d'établissements de ces derniers. (Note de la 3e édition.)

Le tableau A est divisé lui-même en huit classes selon l'importance des professions ; voici le nombre de patentables que comprenait chacune de ces classes et le chiffre qu'elle payait pour le principal de l'impôt en 1872 ; les documents manquent pour les années postérieures :

Tableau A (moyen et petit commerce) en 1872.

	Nombre des patentables.	Montant de l'impôt en principal.
1re classe.....	43.081	7.601.114
2e —	14.640	2.436.980
3e —	55.618	5.783.457
4e —	203.273	11.315.811
5e —	242.123	8.801.740
6e —	469.007	11.257.414
7e —	202.835	2.978.363
8e —	71.562	641.127
Totaux.....	1.302.139	50.816.016

Dans la première classe du tableau A la moyenne de l'impôt était alors par tête environ de 180 francs en principal, tandis que dans la huitième classe, elle n'était plus que de 9 francs par contribuable.

La première classe du tableau A est composée des marchands en gros, sauf ceux de quelques professions regardées comme particulièrement lucratives. La deuxième classe comprend les marchands en demi-gros. Les six autres classes renferment le commerce de détail.

Les lois de 1879 et de 1880 ont eu pour objet de diminuer le fardeau de la plupart des commerçants des dernières classes du tableau A, en augmentant la charge d'autres catégories de patentables ; ces remaniements n'ont d'ailleurs pas altéré les caractères généraux de l'impôt. En résumé, cet impôt est assis en France d'après les quatre considérations suivantes :

1° Les bénéfices ne sont pas les mêmes pour toutes les industries : il y a diverses professions industrielles ou commerciales qui, à première vue, diffèrent notablement entre elles sous le rapport de l'étendue des chances de profits. Ainsi, il est présumable qu'un banquier gagne plus qu'un menuisier, et un épicier plus qu'un savetier. C'est là une présomption qui n'est pas déraisonnable et qui justifie la classification des industries d'après un ordre présumé d'importance.

2° Pour les commerces de la même classe les bénéfices sont, d'ordinaire, dans une certaine proportion avec la population de la localité où l'industrie s'exerce : un épicier de Rouen a plus de chance de gain qu'un épicier d'Yvetot, et ce dernier qu'un épicier de village. Cette

présomption-là, aussi, n'est pas complètement dépourvue de vérité quand il s'agit du commerce au détail; elle perd, au contraire, toute portée quand il est question d'établissements industriels ; aussi la loi n'y recourt-elle point dans ce cas.

3° Les bénéfices d'un industriel ou d'un commerçant sont le plus souvent dans une certaine proportion avec l'importance des locaux affectés à l'exercice de l'industrie, avec la quantité des machines, le nombre des employés. Ainsi un filateur ayant une usine de cent mille broches a plus de chances de bénéfices qu'un de ses confrères qui n'a qu'une usine de dix mille broches. Un épicier qui a de grands magasins peut être considéré en général comme ayant plus de chances de bénéfices qu'un de ses confrères qui n'occupe que de petits magasins. Un marchand de nouveautés qui a cent employés a plus de chances de bénéfices qu'un de ses concurrents qui n'a que dix employés. Cette présomption ne manque pas de vraisemblance ; elle est même à peu près la seule que l'on puisse appliquer à la grande industrie.

4° Les bénéfices de l'industrie ont souvent un rapport avec le loyer personnel de l'industriel en ce sens qu'un industriel se loge, d'ordinaire, d'autant mieux qu'il gagne davantage. Cette présomption, sans être généralement fausse, est de toutes les quatre la moins exacte. L'importance du loyer de l'industriel peut tenir à sa fortune précédemment acquise, ou bien encore à ses goûts personnels, au nombre des membres de sa famille, etc. Enfin, on peut dire que l'industriel étant taxé par l'impôt général sur les loyers, il y a une évidente injustice à le grever encore d'une surtaxe sur son habitation personnelle.

Quoi qu'il en soit, l'ensemble de ces présomptions permet un système de taxes fort compliqué, souvent fautif dans les cas particuliers, mais le meilleur, sans doute, que l'on puisse trouver, si l'on se propose de taxer les bénéfices commerciaux sans recourir à la déclaration du contribuable et aux investigations du fisc dans les affaires privées. Il faut, en outre, ne jamais perdre de vue ce que nous avons déjà remarqué, à savoir que l'impôt sur les patentes ne cherche pas tant à frapper les bénéfices réels que les bénéfices possibles et vraisemblables d'après les conditions où chaque contribuable exerce son industrie. Si ces bénéfices, qui peuvent être appelés bénéfices moyens ou probables, ne sont pas réalisés par le contribuable, le fisc n'apporte à ses rigueurs aucun adoucissement; si, au contraire, ils sont dépassés, le fisc n'accroît pas ses prétentions.

Tel qu'il est, l'impôt des patentes est en France excessivement lourd : il y a des maisons qui payent 75,000 ou même 100,000 francs

par an en principal et en centimes additionnels à cet impôt. Il est cependant supporté avec une certaine patience ; jamais nos commerçants n'ont fait pour l'abolition de cette taxe toutes les démarches auxquelles se livrent leurs confrères d'outre-Manche pour faire rapporter l'*Income-tax*, qui ne demande aux commerçants anglais qu'une somme relativement insignifiante, la moitié ou le tiers de ce que les commerçants français payent à l'impôt des patentes (principal et centimes additionnels réunis). La raison de cette différence dans l'humeur des deux peuples vient peut-être de ce que nos voisins ont été gâtés par une prospérité ininterrompue, et leurs espérances dans la réforme et l'adoucissement indéfini des impôts ont été entretenues par toute une série de dégrèvements. Nous autres Français n'avons été habitués, au contraire, qu'à un surcroît de rigueur. Peut-être aussi la déclaration des bénéfices est-elle plus insupportable au contribuable que le payement d'une taxe élevée.

Notre système d'impôt des patentes contient, cependant, bien des inégalités, et il est vraiment surprenant que le public s'en accommode. Il y a certaines professions, celle de banquier, par exemple, pour lesquelles tous les indices de bénéfices sont défectueux. L'importance des locaux occupés, le nombre des employés, ne donnent qu'une idée très trompeuse des gains que ces commerçants peuvent réaliser ; il en est un peu de même pour les commissionnaires. Il faut se résigner à ce que ces catégories de négoce soient imparfaitement taxées. Mais il y a de plus choquantes iniquités dans notre système de patentes. Les maisons comprenant plusieurs associés sont plus lourdement grevées que des maisons de même importance qui n'appartiennent qu'à une même personne. En effet, tandis que l'associé principal paye le droit fixe en entier et également le droit proportionnel sur les locaux afférents à l'industrie et sur son habitation personnelle, les autres associés tout en étant exemptés du droit proportionnel sur les locaux et l'habitation, ont à supporter des droits fixes partiels. Voici un exemple frappant de cette injustice. Il remonte en ce qui concerne les tarifs à une année antérieure à la loi de 1880, mais si les tarifs ont été depuis remaniés, les surtaxes sur les associés secondaires n'ont pas complètement disparu. Dans l'état de la législation, la patente d'un armateur se compose : d'abord d'un droit proportionnel, qui était en 1878, du quinzième des locaux occupés pour son industrie et pour son domicile privé ; elle comprend en outre un droit fixe, qui était dans la même année de 0 fr. 48 centimes par tonneau de jauge pour les navires à voiles et au long cours ; or, dans le cas où l'armateur principal a un associé, chaque tonneau de jauge des navires qu'il emploie paye une surtaxe qui était, en 1878, de 24 cen-

times, ce qui portait à 72 centimes la taxation totale par tonneau de jauge ; si l'armateur principal a deux associés, chacun d'eux paye une surtaxe, à savoir, de 0 fr. 16 centimes en 1878, qui vient s'ajouter au droit de 0 fr. 48 et porte à 0 fr. 80 la patente par tonneau de jauge, soit environ 70 p. 100 de plus que le droit dû par un armateur isolé. C'est là un exemple de ces folies que la routine seule peut conserver. Depuis 1878 le montant de la patente imposée aux armateurs a été réduit, mais l'on a maintenu le principe du cumul de la patente payée totalement par l'associé principal et des patentes partielles dues par les associés secondaires. Notre législation des patentes a le tort injustifiable de frapper plus les sociétés en nom collectif que les simples industriels, c'est-à-dire qu'elle demande beaucoup plus aux petits industriels obligés de se réunir qu'aux grands qui peuvent agir isolément. Ces surtaxes qui pèsent sur les associés sont un reste de barbarie ; elles sont un obstacle à la libre concurrence. On a vu plus haut un autre fait de ce genre. Un constructeur de machines occupant 1,000 ouvriers, ayant une usine d'une valeur locative de 100,000 fr. et un appartement particulier d'une valeur de 5,000 francs, payait en 1873 à l'État une patente de 10,266 francs s'il exploitait seul son industrie ; s'il avait deux associés, il était taxé à 15,336 fr. 86 centimes, c'est-à-dire que, avec la même étendue d'affaires et les mêmes chances de bénéfices, une maison ayant des associés paye 50 p. 100 de plus qu'une maison qui n'appartient qu'à une seule personne. C'est là l'impôt progressif à rebours. Supposez que pour l'impôt sur les bâtiments on mette une surtaxe de 50 p. 100 sur les maisons qui, au lieu d'être occupées par le propriétaire seul, sont habitées par un grand nombre de locataires, ne crierait-on pas au privilège, à l'iniquité, au scandale, et n'aurait-on pas raison de se servir de ces énergiques expressions ? Ce que l'on considérerait comme révoltant dans l'application de l'impôt foncier, on le pratique, depuis bien des années, pour l'impôt des patentes. Ces surtaxes sur les associés ne blessent pas seulement la justice, elles sont une entrave à la bonne organisation de l'industrie. Dans l'enquête sur la marine marchande, on s'est plaint de ce que les armateurs, par suite de cette législation, ne pouvaient s'associer leurs capitaines.

Bien d'autres inégalités existent encore dans notre système de patentes. Le classement des différentes professions laisse beaucoup à désirer, de sorte que certaines payent trois ou quatre fois plus que d'autres qui sont placées dans des conditions analogues de chances de bénéfice. D'après le rapport de M. Dupuy de Lôme dans l'enquête sur la marine marchande, une flotte de 40,000 tonneaux à voiles repré-

sentant un capital de 10 millions de francs, payait en principal, il y a trois ou quatre ans, si elle appartenait à un seul propriétaire, 19,200 francs. Au contraire, une société de crédit au même capital de 10 millions n'était taxée qu'à 3,200 fr. en principal. L'industrie de l'armement était donc imposée six fois plus que celle de la banque. En 1879 et en 1880, on s'est efforcé de supprimer ou diminuer ces anomalies.

Cette révision toutefois est insuffisante. Il faudrait en outre abolir toutes les surtaxes qui sont établies à l'occasion des associés. Il conviendrait aussi de ne plus mettre d'impôt sur l'appartement particulier des industriels, puisque cet appartement est déjà taxé par l'impôt mobilier. D'une manière plus générale, on peut contester la convenance d'un impôt spécial sur l'exercice des professions industrielles, commerciales ou libérales, quand les rentiers et quelques autres catégories de capitalistes (les prêteurs sur hypothèque) ne supportent aucune charge spéciale.

Jusqu'aux incomplètes réformes de ces dernières années (la suppression du maximum du droit dit *fixe* et qui serait plus justement appelé *professionnel*), la législation des patentes était une merveille d'iniquité. Elle favorisait, elle favorise encore les riches aux dépens des pauvres. En ce moment, il se fait dans le public une naturelle réaction contre cet état de choses, mais cette réaction menace d'aller trop loin et de tomber dans l'excès contraire. Tout le monde connaît ces grands magasins qui se sont fondés à Paris depuis une vingtaine d'années et où l'on vend les objets les plus divers. Le développement de ces bazars est devenu un des traits caractéristiques de notre organisation économique. Les petits commerçants se plaignent, peut-être avec raison ; mais ils prétendent à tort supprimer par des entraves légales ces grands magasins. Il s'agirait de mettre des patentes particulièrement élevées sur les maisons de détail vendant plus de quatre ou cinq catégories d'objets ; on ferait ainsi de l'impôt un moyen d'organiser le commerce à l'intérieur suivant un plan déterminé. Ce serait le système du protectionnisme, transporté des douanes au dedans du pays. Rien ne serait plus contraire à la liberté des échanges et au développement de la richesse. Tout ce que l'on peut demander, c'est que les grands magasins payent proportionnellement à leurs bénéfices, à leurs bénéfices possibles, si ce n'est à leurs bénéfices réalisés. Aujourd'hui cette catégorie de commerçants est taxée proportionnellement à l'importance du loyer et au nombre des employés. Nous ne voyons guère qu'un troisième élément que l'on puisse adopter pour donner plus de correction à cette base d'impôt, c'est le chiffre des affaires, à moins toutefois que

l'on ne préfère l'impôt sur le revenu suivant le système de la déclaration du contribuable. En prenant en considération le chiffre des affaires, on frapperait, sans doute, un peu plus lourdement les grandes maisons que les petites, parce que la proportion du bénéfice au prix de vente est plus faible dans ces vastes magasins que chez les petits détaillants. Mais cette inégalité serait compensée par une autre inégalité en sens contraire. Il est certain, en effet, que les bénéfices des grands magasins relativement au loyer des locaux qu'ils occupent sont beaucoup plus considérables que ceux des petits détaillants.

Jadis l'impôt des patentes ne s'appliquait qu'aux industriels et aux commerçants ; il a été avec raison étendu aux professions libérales ; non pas à toutes, c'eût été trop difficile et les bases d'évaluation des bénéfices eussent manqué ; mais aux professions d'avocat, de médecin, d'architecte, etc.

Une des questions les plus intéressantes que soulève l'impôt des patentes est celle de l'incidence. Est-ce bien le négociant et l'industriel qui en définitive supportent le poids de cette taxe ? Leurs bénéfices en sont-ils vraiment réduits ? Ne serait-ce pas plutôt le consommateur qui, par l'augmentation des prix, payerait indirectement au commerçant l'avance que celui-ci a dû faire au fisc ? Cette répercussion ne serait-elle pas la raison cachée de la patience que montre le contribuable présumé, celui auquel s'adresse le fisc ? On connaît le spirituel mot de Franklin, que « tout commerçant porte sur sa facture le montant des taxes qu'il paie ».

La question est plus délicate à résoudre que ce mot de Franklin ne le laisserait entendre. Si l'impôt des patentes existait au même taux dans tous les pays, on pourrait dire qu'il vient augmenter les frais généraux du commerce et de l'industrie, qu'il fait hausser les prix et qu'en définitive il est payé par le consommateur. Même dans ce cas qui est hypothétique, il conviendrait encore de faire une réserve. Si cet impôt des patentes était augmenté, en effet, dans des temps de calamité nationale et de resserrement des affaires, il serait douteux que les commmerçants eussent, au moins immédiatement, la puissance de le rejeter sur l'acheteur. Mais l'impôt des patentes n'existe pas dans tous les pays : les droits qui lui sont analogues et qui frappent les industriels et les commerçants ne sont pas partout au même taux. Dans ces conditions il est inexact de dire que cet impôt soit toujours supporté par le consommateur. Dans un pays qui a ses frontières ouvertes aux produits étrangers, il est évident que les droits de patente sont supportés par le manufacturier national et non pas par l'acheteur : s'il y a des droits protecteurs sur les produits étrangers,

alors les droits de patente viennent en déduction de la protection, c'est-à-dire du privilège accordé au manufacturier national. Dans tout pays qui exporte, les droits de patente payés par le fabricant ou le commerçant exportateur sont en réalité supportés par lui et viennent en déduction de ses bénéfices. C'est seulement le commerce de détail qui peut rejeter sur le consommateur le poids de l'impôt des patentes et à la longue s'en affranchir lui-même. Encore cet affranchissement ne peut jamais être complet. Dans une ville comme Paris, où une forte partie des acheteurs se compose d'étrangers de passage, les boutiquiers sont obligés, pour ne pas restreindre leurs affaires, de garder une certaine relation entre le prix de vente de leurs articles et le prix des articles similaires dans les villes étrangères : quelque nouvelles taxes qu'on mette sur eux, ils ne sauraient élever leurs prix en proportion sans que le chiffre de leurs affaires se restreignît. Ils supportent donc en réalité, si ce n'est la totalité, du moins une forte partie de la taxe des patentes.

C'est par ces distinctions qu'il faut résoudre la question de l'incidence. Quoique le commerce de détail parvienne en général et à la longue à rejeter sur le consommateur une forte partie de l'impôt des patentes, on ne saurait raisonnablement contester que cette taxe ne réduise les bénéfices des commerçants en général et surtout des fabricants qui ont à lutter sur les marchés de l'intérieur et sur ceux du dehors avec la concurrence étrangère.

Nous n'avons que peu de mots à dire de l'assiette de l'impôt des patentes : c'est une taxe de quotité, avons-nous vu, ce qui est dans presque tous les cas préférable à une taxe de répartition. Le recensement des imposables et la formation des matrices sont faits par les contrôleurs des contributions directes, agents de l'État, sans l'intermédiaire des répartiteurs. Le maire de la commune est cependant convoqué à ce travail et peut s'y faire représenter.

En résumé, avec de très grands défauts, qui sont presque irrémédiables et qui rendent l'impôt inégal, la taxe des patentes est, cependant, très productive, plus productive que la cédule D de l'*Income-tax* britannique qui frappe les profits professionnels et commerciaux; elle est aussi supportée avec moins de récriminations par le contribuable, soit parce qu'un certain degré d'inégalité, dans un impôt qui n'est pas excessif, répugne moins aux mœurs modernes qu'un certain degré d'inquisition, soit parce que les Français, malgré leur mauvaise réputation politique, sont en matière fiscale un peuple très patient.

On peut rapprocher de l'impôt sur les patentes une taxe qui a été proposée en France, qui n'a été repoussée qu'à une faible majorité

dans le sein de l'Assemblée nationale : cette taxe est celle sur le chiffre des affaires. On se souvient qu'elle avait été mise en avant pour remplacer le fameux impôt sur les matières premières que soutenaient avec tant de persévérance M. Thiers et M. Pouyer-Quertier.

Le chiffre des affaires peut être considéré comme un indice des bénéfices, si ce n'est réels, du moins possibles, des commerçants : à ce titre, il peut figurer avec le nombre de broches de filatures, de métiers de tissage, de tonneaux de jauge, avec la valeur locative des magasins, parmi les présomptions légales qui permettent au fisc de taxer les commerçants et les industriels, sans leur demander le secret même de leurs affaires. On peut dire que le chiffre des ventes d'une maison est aisé à connaître, qu'il n'y a qu'une médiocre indiscrétion à en exiger la communication, que l'industriel et le commerçant peuvent avoir un livre à part pour y faire ces relevés, que la liberté individuelle, le crédit, ne sont nullement atteints par l'indication du montant des affaires que fait chaque maison. On ajoute qu'une taxe légère sur ce chiffre de ventes ou d'opérations peut procurer un produit fiscal considérable, qu'il n'est pas impossible, avec un droit de 1 p. 1,000 ou de 2 p. 1,000, d'obtenir un revenu de 100 millions de francs. Tels sont, en effet, les arguments dont on a usé dans cette discussion. En réalité, le chiffre des affaires est un indice beaucoup plus médiocre des bénéfices commerciaux ou industriels que les autres indices qui servent à l'établissement de l'impôt des patentes. Il serait absolument déraisonnable d'en faire la base d'un impôt nouveau. Il faudrait, d'abord, ranger les commerçants et les industriels en catégories. Les producteurs d'objets de luxe, par exemple, font, d'ordinaire, de gros bénéfices sur des ventes restreintes, il n'est pas rare qu'ils gagnent 20 ou 30 p. 100 du prix de leurs produits ; il n'en est pas de même, en général, des producteurs d'objets communs destinés à une très grande consommation : pour ceux-là l'écart entre le prix de revient et le prix de vente est minime : c'est la multiplicité des opérations qui transforme pour eux en un bénéfice total considérable une série de petits bénéfices partiels. De même les marchands en gros font sur chaque affaire un profit infiniment moindre que les marchands en détail. Enfin les commissionnaires, les banquiers, ne réalisent sur chaque affaire qu'un gain infinitésimal.

Pour que la taxe sur le chiffre des affaires pût être établie, nous ne disons pas avec une complète équité, mais sans une monstrueuse et révoltante injustice, il eût donc fallu faire un classement des industries et des professions, admettre pour chacune d'elles un taux

d'impôt différent : c'eût été, croyons-nous, presque inextricable. On avait commencé par mettre de côté les banquiers que l'on taxait sur le montant du capital employé à leur industrie, les agents de change et diverses autres personnes. Mais il eût fallu des catégories infiniment nombreuses et difficiles à établir pour que la taxe fût supportable. Elle eût sans doute aussi beaucoup moins produit qu'on ne s'y attendait : le chiffre des affaires ne devait pas monter en France, surtout déduction faite des transactions de détail en denrées agricoles, aux sommes vertigineuses que l'on avait indiquées. Puis le taux de 1 ou 2 p. 1,000, qui eût été assez léger pour les fabricants, lesquels gagnent en général de 10 à 20 p. 100 sur le montant de leurs ventes, eût déjà été plus lourd pour les marchands en gros qui ne gagnent guère que 5 à 10 p. 100 sur le chiffre de leurs opérations ; il eût été intolérable pour les commissionnaires et les courtiers dont le bénéfice n'est souvent que de 2 à 3 p. 100 : la taxe de 2 p. 1,000 eût donc représenté pour ces différentes catégories d'industriels un impôt variant de 1 p. 100 à 10 p. 100 des bénéfices moyens de ces professions respectives. Si l'on avait voulu graduer le taux de la taxe d'après ces considérations, on n'aurait guère pu le fixer à plus de 1/2 p. 1,000 en moyenne, et il est bien probable qu'elle n'eût pas produit plus de 30 ou 40 millions de francs. L'augmentation des patentes a rapporté tout autant et même plus au Trésor avec moins d'inconvénients.

Un autre défaut de cet impôt sur le chiffre des affaires, c'eût été qu'il se répercutait d'une manière fort inégale, même sur des produits identiques ; les industries morcelées où un même objet, avant d'arriver à être prêt pour la vente, passe par plusieurs maisons différentes, eussent supporté une charge infiniment plus lourde que les industries similaires où toutes les opérations sont concentrées dans une même maison. Supposons une grande fabrique de textiles où l'on achète, par connaissement direct, du coton à l'étranger, où on le file, le tisse, l'imprime ; l'objet ainsi manufacturé ne payera qu'une fois l'impôt que nous pouvons, par hypothèse, fixer à 1 p. 1,000 : considérons, d'autre part, toute une série de petits ou de moyens industriels, comme il en existe tant dans notre pays : l'un ne fait que la filature : il n'achète pas le coton par connaissement direct aux États-Unis ; il l'acquiert d'un courtier au Havre ; le coton paie donc une première fois la taxe : ce filateur ne tisse pas, il vend ses filés à un tisseur : ces filés paient une seconde fois la taxe ; le tisseur n'imprime pas, mais vend ses tissus à l'imprimeur : les tissus payent une troisième taxe ; l'imprimeur enfin vend au commerçant en gros : voilà une quatrième taxe. Ainsi pour des objets absolument

identiques il y aurait lieu tantôt à quatre perceptions successives par le Trésor, quand les différentes opérations industrielles et commerciales ne se font pas dans la même maison, tantôt à une seule perception quand toutes les opérations sont concentrées dans un même établissement. Ç'eût donc été créer une sorte de privilège pour les grandes maisons aux dépens des petites : c'est là, d'ailleurs, comme nous l'avons constaté, un des effets habituels et presque inévitables des impôts indirects, notamment de ceux qui sont établis sur les objets fabriqués. Par la force des choses le grand industriel jouit alors de ménagements qu'on ne peut accorder au petit (1).

Ainsi que nous l'avons dit plus haut, le chiffre des affaires pourrait cependant être admis comme l'un des éléments que l'impôt des patentes prend en considération pour certaines industries comme le commerce de détail, notamment celui des magasins de nouveautés.

On peut encore rapprocher de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux la taxe qui frappe dans différents pays les valeurs mobilières, c'est-à-dire les titres d'actions, d'obligations, de délégations, de bons, etc., ou les parts d'intérêt dans les sociétés civiles. Mettre un droit sur ces valeurs est un procédé commode et sûr de se procurer un revenu considérable et qui, dans les pays civilisés, croît chaque année. Il y a cependant des inconvénients divers à cette sorte de taxation, quand elle n'est pas très modérée.

On peut se demander en premier lieu s'il est juste de frapper les valeurs dites mobilières, quand on épargne les autres placements de capitaux, quand on ne soumet pas, par exemple, à un impôt sur le revenu, soit les titres de rente sur l'État national et les fonds publics étrangers, soit les bénéfices des maisons de commerce exploitées par des commerçants individuels ou par des associés en nom collectif, soit les créances hypothécaires, soit même les créances chirographaires. Évidemment le caractère de justice peut difficilement être assigné à la taxation spéciale des valeurs mobilières. Il importe de détruire un préjugé qui est trop répandu ; on croit souvent que les valeurs mobilières ne supportent pas d'autres taxes que celles qui en réduisent ostensiblement les dividendes et les intérêts annuels. Il en est autrement : ces valeurs dites mobilières sont de simples titres représentatifs de parts dans une société qui a déjà payé une

(1) De récentes observations sont venues confirmer notre opinion touchant la tendance des impôts indirects sur les fabrications à faire disparaître la petite industrie. M. Kelley a démontré dans une revue américaine du mois d'octobre 1882 que la taxation des allumettes et des cigares avait fait fermer toutes les petites fabriques de ces articles aux États-Unis, et concentré la production dans quelques grandes manufactures. (Note de la 3e édition.)

foule d'impôts : l'impôt foncier, si cette société a des immeubles ; l'impôt des patentes, si elle exerce un commerce ou une industrie ; les droits d'enregistrement et de timbre sous les formes les plus variées. L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières est donc un impôt supplémentaire qui s'ajoute à toutes les taxes qu'une société a déjà payées dans la même mesure que les autres contribuables. Considérons une filature de lin appartenant à une société anonyme : elle a déjà été frappée de tous les impôts qui grèvent une filature de même importance appartenant à un seul industriel ; mais elle est en outre grevée sur ses bénéfices nets d'une taxe sur le revenu dont est exempte dans beaucoup de pays, notamment en France, la filature appartenant à un simple particulier. Ce que nous disons d'une usine, on peut le dire aussi d'une maison de banque : une société anonyme, comme le Comptoir d'escompte de Paris, fait absolument les mêmes affaires et paie les mêmes taxes qu'une grande banque individuelle, comme la banque Rothschild ; mais, en plus, le Comptoir d'escompte est contraint de subir sur ses bénéfices nets un impôt dont son puissant concurrent est exempté. Voilà un des défauts graves de l'impôt spécial sur le revenu des valeurs mobilières: il pèse sur les capitalistes associés, c'est-à-dire sur les petits et les moyens ; il ne s'applique pas aux très grands capitalistes qui ne se placent pas sous le régime de l'association. Ce défaut disparaît dans les pays où existe l'impôt général sur le revenu.

Pour justifier l'impôt spécial sur le revenu des valeurs mobilières, on fait valoir deux considérations : les porteurs de valeurs mobilières sont, dit-on, des capitalistes oisifs, puisqu'ils ne prennent pas part à la gestion, qu'ils se contentent de recueillir, sans rien faire, les dividendes que les administrateurs et les directeurs de la société leur procurent ; en outre, les porteurs de ces valeurs n'ont que des chances de perte limitées ; ils ne sont pas responsables des affaires de la société sur la totalité de leurs biens : si l'entreprise fait faillite, ils sauvegardent non seulement leur honneur, mais toute la partie de leur fortune qui n'était pas placée en titres de la société. Nous ne nions pas que ces considérations n'aient quelque portée, et qu'elles ne puissent dans une certaine mesure excuser une taxation un peu plus forte des bénéfices de ces sociétés que des bénéfices des industriels isolés. On fait encore remarquer que les industriels isolés, outre l'impôt des patentes sur leurs magasins ou leurs machines, payent une patente sur leur loyer personnel, tandis que les sociétés anonymes ne payent de patentes que sur leurs machines ou leurs magasins et non pas sur les loyers de leurs actionnaires. Cette observation n'est pas, non plus, dépourvue de justesse, mais on peut

répondre que les sociétés sont grevées d'un droit de timbre considérable sur leur capital soit en actions, soit en obligations, et que les commerçants isolés s'en trouvent affranchis. Ce droit de timbre est de 1 p. 100 sur la valeur nominale des titres et il est perçu soit une fois pour toutes, soit par voie d'abonnement chaque année. Si les porteurs de valeurs mobilières sont des capitalistes oisifs, ils ne se trouvent pas seuls dans cette situation : les rentiers sur l'État, les créanciers hypothécaires, les commanditaires des sociétés industrielles, les prêteurs chirographaires se trouvent exactement dans le même cas. La justice et la logique voudraient donc que ces dernières catégories de personnes fussent assimilées aux porteurs de valeurs mobilières et frappées du même impôt sur le revenu. En France, les seuls commanditaires ont subi cette assimilation.

On hésite à frapper chez nous les rentiers sur l'État et les porteurs de fonds publics étrangers, ainsi que les créanciers hypothécaires, et à plus forte raison les chirographaires. Pour l'exemption de ces derniers, il y a un motif aisé à comprendre, c'est que ces sortes de créanciers sont difficilement saisissables : on ne pourrait guère les atteindre que par un impôt général sur le revenu ; quant aux rentiers sur l'État, on les affranchit de l'impôt sur le revenu, soit par suite d'un préjugé, soit par un calcul bien entendu. Le préjugé consiste à dire que l'État étant personnellement le débiteur des rentiers commet un abus de pouvoir et un manque de foi en réduisant par un impôt le montant des intérêts qu'il s'est engagé à leur payer. C'est là, selon nous, un vrai sophisme : nous le combattons dans la partie de cet ouvrage qui traite du Crédit public (voir tome II). Cependant, certaines considérations d'intérêt bien entendu peuvent détourner un État de soumettre ses titres de rentes à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. L'exemption accordée à ces titres a pour effet d'en faire hausser le prix vénal ; il se peut que par suite ils s'élèvent au-dessus du pair, c'est-à-dire du taux auquel l'État peut en imposer le remboursement ; l'État alors peut faire une conversion de dettes qui lui procure une réduction de 1/2 ou de 1 p. 100 sur les intérêts ; cette opération est infiniment plus profitable à l'État qu'un impôt sur la rente (1). Même pour les fonds publics qui, ayant été émis fort au-dessous du pair, n'ont aucune chance de l'atteindre dans un temps prochain, pour notre 3 p. 100, par exemple, il peut être sage de maintenir l'exemption, parce que l'immunité prolongée dont ces titres ont joui peut avoir donné aux rentiers l'absolue confiance que l'État

(1) L'expérience prouve malheureusement que la pusillanimité déplorable des ministres et des Chambres fait ajourner en France indéfiniment les conversions de dettes publiques. (Note de la 3e édition.)

ne les soumettrait jamais à un impôt. Il a pu dans ce cas se faire, par la longue possession, un contrat tacite entre l'État et les rentiers, et il y aurait apparence de déloyauté à taxer directement ces rentes : ce n'est que par l'impôt général sur le revenu et par la voie de la déclaration qu'on pourrait arriver indirectement et sans blâme au même résultat.

Quant à la franchise que l'on accorde en France aux créances hypothécaires, elle est injustifiable. On dit que c'est dans l'intérêt de l'agriculture, mais d'abord les obligations qu'émettent les compagnies anonymes servent à des opérations industrielles, quelquefois à des opérations agricoles ; et il ne peut y avoir aucune préférence légale pour l'agriculture vis-à-vis de l'industrie. En outre, la généralité, la presque totalité des emprunts hypothécaires n'est pas faite en vue d'améliorations agricoles ; on emprunte sur hypothèque non pas pour améliorer son bien, mais pour le payer quand on a commis l'imprudence de l'acheter en partie à crédit, ou pour se procurer des capitaux qui puissent acquitter des dettes antérieures ou faire face à d'autres dépenses. Dans la plupart des cas, celui qui emprunte sur hypothèque ferait mieux dans son intérêt et dans celui de la société de vendre sa propriété. Les créances hypothécaires ne sont donc dignes d'aucune immunité spéciale. Quand on les exempte, on crée des anomalies choquantes : ainsi, en France, les prêts hypothécaires faits par les particuliers sont exempts de taxes ; mais les obligations émises par le Crédit foncier et qui servent simplement à faire des prêts hypothécaires sont taxées ; c'est là favoriser les prêteurs individuels aux dépens d'une société de prêts.

L'exemption d'impôt n'a, d'ailleurs, été accordée en France aux prêts hypothécaires que par suite de circonstances transitoires. D'abord la majorité de l'Assemblée nationale de 1871 était essentiellement rurale, aussi partiale pour la population des campagnes qu'hostile à la population industrielle : le privilège qu'elle accordait à la première était de sa part un acte politique et en quelque sorte électoral. En second lieu, la catastrophe qui venait d'ébranler la France, les grands emprunts à 6 ou même à 6 1/4 p. 100 que l'État contractait, avaient singulièrement réduit l'importance des capitaux qui se portaient vers les prêts hypothécaires. On attribuait à l'impôt cette raréfaction qui venait simplement de ce que les capitaux n'aiment pas à se prêter à 5 p. 100, quand ils peuvent le faire avec de complètes garanties de sécurité à 6 ou à 6 1/4 ; or nos lois sur l'intérêt de l'argent permettent à l'État d'emprunter à 6 1/4 ou même à 7 1/2, comme pour l'emprunt Morgan, mais défendent aux particuliers d'emprunter au-dessus de 5 p. 100 en

matière civile. Dans des circonstances normales, l'impôt sur le revenu des créances hypothécaires n'eût pas empêché le maintien ou le développement de ces prêts.

Dans cette question de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, il y a un point important à étudier, celui de l'incidence. Sur qui, en définitive, porte cet impôt? Est-ce le porteur de titres qui le supporte sur son dividende ou son intérêt annuel ? Ne serait-ce pas plutôt le détenteur du titre au moment de l'établissement de l'impôt qui subirait, par une dépréciation de la valeur vénale de son titre, tout le poids de l'impôt capitalisé? Enfin, les entreprises nationales ne seraient-elles pas obligées, dans leurs émissions futures d'obligations, de prendre à leur charge la totalité de l'impôt sur le revenu, en ce sens qu'elles ne trouveraient à placer ces titres qu'à un taux notablement inférieur à celui où l'on aurait pu les émettre si l'impôt n'avait pas existé ? Cet impôt n'est-il pas ainsi un encouragement à l'émigration des capitaux nationaux et une entrave à l'immigration des capitaux étrangers?

Ces questions ne peuvent se résoudre que par une distinction. Dans les pays où l'impôt sur le revenu est général et minime, où il n'atteint en outre que les revenus d'une certaine importance, il est présumable que toute la charge de l'impôt porte sur celui qui a droit aux intérêts et aux dividendes actuels : l'impôt mérite ainsi son nom. C'est ce qui se passe en Angleterre. Mais dans un pays où l'impôt sur le revenu ne porte que sur les valeurs mobilières, où il épargne les autres placements — créances hypothécaires, chirographaires, bénéfices industriels des simples particuliers, fonds publics nationaux ou étrangers — dans ces pays, surtout si le taux de la taxe est élevé, il est certain que l'impôt amène une dépréciation en capital de toutes les valeurs mobilières actuelles et à venir ; cette dépréciation équivaut à peu près au poids de l'impôt capitalisé ; il en résulte que toutes les entreprises collectives sont grevées d'un surcroît de charge par la dépréciation des titres d'obligations qu'elles pourront émettre.

Ces conséquences se saisissent plutôt par le raisonnement que par la seule observation des faits : c'est que souvent dans les faits il y a différentes causes qui se neutralisent. Si l'on compare à l'heure actuelle le cours des obligations de nos grandes compagnies de chemin de fer au cours de la rente 3 p. 100, on voit que le rapport de prix entre ces deux valeurs de premier ordre est à peu près le même qu'avant la guerre, quoique les obligations de chemins de fer aient subi depuis lors un impôt de 3 p. 100 sur le revenu et que la rente 3 p. 100 ait échappé à cette taxe nouvelle. On serait tenté de conclure de ce

fait que l'impôt sur le revenu n'a amené aucune dépréciation du capital des obligations. Cette conclusion serait sans doute inexacte. Seulement dans l'intervalle de ces huit années le public français a vu par expérience que les obligations de chemins de fer étaient un placement tout aussi sûr que la rente, qu'elles n'éprouvaient pas une dépréciation aussi forte en temps de crise, qu'elles avaient même un gage plus solide que la rente française en ce sens qu'outre la garantie de l'État elles jouissent aussi d'un privilège sur les revenus nets d'un réseau déjà ancien et dont les produits croissent chaque année. Il est résulté de ces circonstances que le public a été disposé à ne plus admettre entre le revenu d'un capital placé en rentes 3 p. 100 et celui d'un même capital placé en obligations de chemins de fer l'écart de 1/2 p. 100 environ d'intérêt qui lui paraissait antérieurement raisonnable. Mais on ne doit pas conclure de ce changement dans les dispositions du public que le cours des obligations de chemins de fer ne serait pas plus élevé de quinze ou vingt francs si les coupons semestriels de ces titres n'étaient soumis à aucune retenue au profit de l'État.

Toutes les fois qu'on établit un impôt isolé sur le revenu des valeurs mobilières, sans que les autres placements de capitaux dans le pays soient assujettis à une taxe analogue, le capital de ces valeurs est déprécié d'une somme égale à l'impôt capitalisé, c'est-à-dire d'une somme équivalant à 15, 20 ou 25 fois le montant de l'impôt, suivant le taux de capitalisation habituel dans le pays pour les différentes sortes de revenu. Toutes les valeurs qui naissent après l'établissement de l'impôt sont dépréciées aussi d'une somme semblable au moment même de leur naissance. Supposons, par exemple, deux sociétés industrielles dans deux pays voisins et que nous admettons par hypothèse dans les mêmes conditions de civilisation, de richesse et de crédit, la France et la Belgique par exemple : ces deux sociétés, deux chemins de fer, si vous voulez, également prospères l'un et l'autre, émettent au même moment des obligations ; il est sûr que le chemin de fer belge pourra placer les siennes à un taux plus élevé que le chemin de fer français, parce que les coupons des obligations du chemin de fer belge ne seront pas soumis à l'impôt sur le revenu qui frappera les coupons des obligations du chemin de fer français. La compagnie française sera donc placée dans des conditions plus défavorables que sa rivale, puisque le crédit pour elle sera plus cher. Ce que nous disons de deux compagnies de chemins de fer, on peut le dire aussi de deux sociétés industrielles anonymes quelconques, deux filatures, deux houillères ou deux forges. Les actionnaires de ces sociétés qui sont situées en France ont à supporter non pas seulement la retenue

qui est directement faite sur les dividendes des actions, mais encore indirectement la retenue qui est faite sur les intérêts de toutes les obligations émises après l'établissement de l'impôt.

En France, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières est assez modéré, puisqu'il ne s'élève qu'à 3 p. 100; mais il est augmenté pour les titres au porteur par l'impôt de transmission, qui se perçoit sur eux sous la forme d'une retenue annuelle équivalant au droit dont sont frappés à chaque changement de propriétaire les titres nominatifs. Il en résulte que dans la pratique les taxes à déduire du montant des intérêts ou du dividende sont considérables ; elles atteignent 6 ou 7 p. 100 de ce dividende et de ces intérêts pour les titres au porteur. Une obligation d'une des grandes compagnies de chemins de fer supporte une retenue de 1 fr. 05 ou de 1 fr. 10 sur 15 francs d'intérêt, ce qui représente un prélèvement de 7 à 8 p. 100. Il est incontestable que le crédit de toutes les sociétés anonymes se trouve diminué dans une proportion, non pas strictement, mais à peu près équivalente ; les capitaux qui se forment passeraient en grande partie à l'étranger, si les sociétés déjà établies ne consentaient à prendre à leur charge, par une réduction du taux d'émission, l'impôt qui frappe les intérêts des obligations qu'elles ont à placer dans le public.

Une question assez intéressante se pose encore à propos de cet impôt spécial sur les valeurs mobilières. Convient-il de l'appliquer même à la partie des valeurs mobilières nationales qui se trouve placée à l'étranger, ainsi qu'à la partie des valeurs étrangères qui circule dans le pays où l'impôt est en vigueur? L'affirmative a, avec raison, prévalu dans l'un et l'autre cas. Tous les titres des sociétés anonymes françaises, quelles qu'elles soient, quand bien même une partie serait en Belgique, en Allemagne, en Italie, sont assujettis à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. Il serait imprudent d'accorder une exemption à ceux de ces titres français qui sont en la possession d'étrangers. Rien ne serait plus aisé, en effet, pour un grand nombre des porteurs français de ces valeurs, que d'échapper à l'impôt; il leur suffirait de présenter leurs titres pour le paiement des coupons dans une ville étrangère. On verra dans le second volume de cet ouvrage que pour ce qui concerne les fonds d'État on a quelquefois certaines faveurs pour les détenteurs étrangers, qu'on a adopté certaines précautions, comme le serment ou *affidavit* et l'obligation de présenter les titres mêmes, non pas seulement les coupons, si l'on veut être payé à l'étranger, soit intégralement, soit en or. L'expérience a prouvé que ces précautions ne sont pas complètement vaines, mais elles n'arrêtent pas absolument la fraude.

Nous ne traitons pas ici la question de la taxation des fonds d'État,

elle appartient à l'étude du crédit public qui forme la matière de la seconde partie de cet ouvrage ; mais, en ce qui concerne les valeurs mobilières ordinaires, nous considérons qu'un gouvernement qui les assujettit à un impôt sur le revenu ne doit pas en exempter ceux de ces titres qui sont placés au dehors. Il doit également y soumettre les titres étrangers circulant dans le pays, à moins toutefois que ces titres ne soient déjà frappés d'un impôt sur le revenu, équivalant au nôtre, par le pays d'où ces titres sont originaires : car, alors, il est clair que si deux États venaient tour à tour s'appesantir sur une même valeur mobilière, il pourrait ne rester presque rien au profit du propriétaire du titre. On sait, par exemple, que l'impôt sur la richesse mobilière est en Italie de 13.20 p. 100. Ce prélèvement réduit à 13 fr. 02 centimes le revenu réel d'une obligation du type de 500 fr. 3 p. 100 rapportant nominalement 15 fr. Si l'État français venait par surcroît réclamer 6 ou 7 p. 100 (taux de notre impôt sur le revenu augmenté de notre impôt de transmission) aux intérêts déjà réduits de cette obligation, elle ne rapporterait plus que 12 fr. 10, au lieu du chiffre nominal de 15 fr., ce qui représenterait environ 20 p. 100 de retenue faite au profit des deux États. Il est évident que cette taxe serait excessive.

L'impôt spécial sur le revenu des valeurs mobilières, accru de droits de transmission élevés, peut encore avoir cet inconvénient d'empêcher un pays de devenir ou de rester propriétaire de certaines valeurs internationales, c'est-à-dire de valeurs qui se cotent sur tous les marchés. Nous en avons un exemple dans ce qui se passe sous nos yeux pour les titres de la grande entreprise du canal de Suez. On n'apprend rien à personne en disant que c'est là une œuvre complètement française : l'Angleterre a acheté dernièrement les 176,602 actions du khédive dont celui-ci avait préalablement abandonné la jouissance jusqu'en 1894. Il pourrait y avoir un intérêt national à ce que la plus grande partie possible des 223,398 autres actions restât entre nos mains, ainsi que les délégations, obligations et autres valeurs de la même compagnie. Mais il y a deux fortes raisons pour qu'un grand nombre de ces titres émigre avec le temps, soit en Angleterre, soit en Hollande ; c'est d'abord que le taux de l'intérêt des capitaux est moins élevé dans ces contrées que chez nous, et que par conséquent les valeurs mobilières y acquièrent relativement au revenu des cours plus élevés qu'en France : cette circonstance n'est pas de notre fait, elle est indépendante de notre volonté ; mais il y en a une autre agissant dans le même sens et qui est l'effet de nos lois. Les titres dont nous parlons sont frappés en France d'un considérable impôt sur le revenu et d'un droit de transmission, converti par abonnement en

retenue annuelle sur les dividendes ou les intérêts ; comme la Société de Suez est légalement, non pas française, mais égyptienne, il en résulte que les titres de cette compagnie qui circulent au dehors ne sont pas assujettis à ces deux taxes : or, actuellement ces deux impôts réunis prélèvent 8 p. 100 de l'intérêt ou des dividendes. On comprend que les Anglais et que les Hollandais pourront être amenés à nous acheter ces titres qui dans leurs mains ne sont pas grevés d'impôts sur le revenu (1) et dans les nôtres sont assujettis à de lourdes taxes de ce genre.

L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières a donné dans ces dernières années en France un produit d'abord stationnaire, puis qui s'est rapidement accru. S'il n'a pas présenté de fortes plus-values annuelles de 1873 à 1877, cela tient aux bénéfices énormes qu'avaient faits les maisons de banque par actions pendant les années 1873 et 1874, bénéfices qui sont devenus beaucoup plus faibles après le classement de nos grands emprunts nationaux. Cela tient aussi à la déconfiture de divers États étrangers dont beaucoup de nos sociétés avaient des titres en portefeuille, dans la période de 1875 à 1878. Une autre cause encore en est la crise commerciale qui a réduit dans la même période les bénéfices des sociétés industrielles, surtout des sociétés minières ou métallurgiques. Cet impôt est donc très sensible, et éprouve plus promptement que les impôts de consommation l'influence immédiate des crises commerciales et financières.

Dès qu'il y a eu une reprise des affaires de banque et des affaires industrielles, l'impôt sur les valeurs mobilières a immédiatement offert d'importantes plus-values. Le produit a une tendance à s'accroître chaque année beaucoup plus rapidement même que le développement de la richesse publique. Il y a à ce phénomène une cause spéciale qui échappe à beaucoup d'esprits. Cet impôt épargne les entreprises individuelles et ne frappe que celles qui sont constituées par actions. Or, depuis quelques années et pour longtemps encore, il y a un mouvement très prononcé dans les nations civilisées, non seulement à constituer sous la forme de sociétés anonymes la plupart des entreprises nouvelles de quelque importance, mais même à transformer en sociétés anonymes une foule d'anciennes entreprises individuelles considérables. C'est ainsi qu'en France, pour ne citer que quelques établissements connus, on a vu dans ces dernières

(1) En Angleterre, il y a bien un impôt sur le revenu des valeurs mobilières ; mais, d'abord, il est très faible, moins de 1 p. 100 de 1874 à 1876, de 2 à 2 1/2 p. 100 en 1880 et 1881 ; en outre, il fait partie du système de l'impôt général sur le revenu, et les contribuables qui prouvent qu'ils n'ont pas 3,750 francs de revenus en sont exemptés.

années prendre la forme de sociétés anonymes les maisons suivantes : les magasins du Printemps, l'imprimerie Chaix, les minoteries Darblay, les ateliers de confection Godillot, l'annuaire de publicité Didot-Bottin, etc. Tous ces établissements qui ne payaient auparavant aucune taxe spéciale, ont été imposables, du jour de cette transformation, à la taxe sur le revenu des valeurs mobilières. Dans ces conditions, il ne serait nullement étonnant qu'avant dix ans le produit de cet impôt doublât, sans qu'on pût en conclure que la richesse publique s'est accrue dans les mêmes proportions.

Au taux de 3 p. 100 l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières a produit en France :

En 1873	31,760,000 fr.
1874	34,174,000
1875	34,676,000
1876	34,972,000
1877	34,142,000
1878	34,274,000
1879	36,448,000
1880	39,085,000
1881	44,455,000
1882	47,858,000
1883 (prévisions du budget)	48,500,000

Nous nous sommes assez longuement arrêté à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières : à vrai dire, c'est là une mauvaise taxe, à moins qu'elle ne fasse partie d'un système d'impôt général sur tous les revenus de quelque source qu'ils proviennent. On conçoit cependant que des États très besoigneux recourent à cet impôt spécial malgré ses défauts ; mais, du moins, importe-t-il de les bien connaître et de n'être pas la dupe, relativement aux valeurs mobilières, des préventions des propriétaires fonciers. Les valeurs mobilières ne sont que les titres représentatifs de propriétés ou de capitaux ayant déjà payé, sous les formes les plus variées, les impôts établis dans le pays.

CHAPITRE IX

DES IMPOTS SOMPTUAIRES.

Caractère général des impôts somptuaires. — Ils ont deux vices : ils sont, d'ordinaire, peu productifs et presque toujours inquisitoriaux. — Le principe de la taxation du luxe a suggéré dans le passé les taxes les plus ridicules. — Quelques impôts sur les objets de luxe sont cependant légitimes et praticables. — Les *assessed taxes* en Angleterre. — La taxe sur la poudre aux cheveux. — La taxe sur les armoiries : développement de cet impôt. — La taxe sur les billards. — La taxe sur les cercles. — La taxe sur les cartes à jouer. — Les droits sur les permis de chasse en France et en Angleterre. — L'impôt sur les chiens. — L'impôt sur les chevaux et les voitures : légitimité de cette taxe en France et en Angleterre. — L'impôt sur les domestiques mâles — Projet de taxe sur les pianos. — Le droit de marque sur les objets d'or et d'argent. — Les taxes ayant un caractère somptuaire produisent en France environ 40 millions de francs.

Avant de passer à l'étude de l'impôt général sur le capital ou sur le revenu, il est bon de parler sommairement des taxes somptuaires. L'idée d'imposer les objets de luxe est séduisante ; elle a trouvé dans les civilisations anciennes un accueil empressé ; les moralistes n'y sont pas hostiles. Quelques-uns ont voulu y voir un moyen de réformer les mœurs. On est revenu aujourd'hui de ces idées puritaines. L'État n'est pas chargé de faire régner sur la terre la simplicité et la frugalité : c'est la justice seule dont il doit être le champion ; or, la justice n'oblige pas et n'invite même pas l'État à détruire le superflu, à supprimer l'élégance, à traiter le luxe en ennemi.

Au point de vue financier, les impôts somptuaires ont, pour la plupart, un premier vice, c'est d'être médiocrement, on pourrait dire chétivement productifs : ils en ont un second, c'est d'être difficiles à percevoir, d'exiger souvent une inquisition déplaisante. Ces deux vérités n'ont guère besoin de démonstration. Ceux de nos lecteurs qui auront suivi dans le chapitre II de ce livre, pages 152 à 166, les détails que nous avons donnés sur la répartition des richesses dans les principaux pays ne seront nullement étonnés d'apprendre que les impôts somptuaires sont presque tous stériles, les classes opulentes et élégantes ne formant qu'une rare exception dans une nation et n'en détenant qu'une faible partie de la richesse. L'envie seule qui défigure tout et la crédulité qui a toujours été aveugle peuvent contester l'exactitude de cette proposition. Si l'on voulait que des taxes somptuaires donnassent un gros revenu, il faudrait en

porter le taux à des chiffres tellement extravagants que le contribuable se déroberait à l'impôt, soit par la dissimulation qui est toujours aisée, soit par la renonciation volontaire à la consommation ou à la jouissance des objets taxés. Ainsi on se trouve en présence de ce dilemme : avec des tarifs modérés les taxes somptuaires sont peu productives ; avec des tarifs très élevés elles le seraient, sans doute, encore moins.

Quelques États ont établi des impôts sur les montres, sur l'argenterie, sur divers autres objets de même nature. Quelques déclamateurs qui se préoccupent des applaudissements des badauds parlent avec emphase des galeries de tableaux, comme d'une excellente matière imposable. La monomanie de taxer ces objets d'art s'étale à chaque instant dans les livres des partisans de l'impôt unique sur le capital: qu'il y ait là beaucoup d'ignorance, nous l'avons démontré plus haut (Voir chapitre III). Les billards, les pianos, les armoiries, la poudre à cheveux, ont parfois aussi été frappés de taxes que l'on peut appeler somptuaires. Il y a des gens qui parlent d'imposer les balcons. Mais, ce sont surtout les chevaux et les voitures, ainsi que les domestiques mâles, qui composent dans différents pays la partie productive de ce genre d'impôts. Les cartes à jouer, le droit de chasse, sont aussi en beaucoup de contrées l'objet de taxes qui peuvent être regardées comme inoffensives.

Sans nous arrêter longuement à chacune de ces taxes, il ne sera pas difficile de montrer que le rendement, sauf pour les dernières que nous venons d'énumérer, en est infinitésimal et la perception assez difficile.

La taxe sur l'argenterie a existé en Prusse de 1809 à 1812 : il ne la faut pas confondre avec le droit de marque sur les matières d'or et d'argent, comme on le perçoit en France. Ce dernier droit est léger : il est en partie le prix d'un service rendu au public. Ce que produisait cette taxe somptuaire prussienne sur l'argenterie, on ne nous le dit pas. En Angleterre aussi il y a eu un impôt semblable sur la vaisselle plate (*french plate* et *wrought plate*). Dans ce pays les fabricants ou les marchands d'argenterie restent assujettis encore à l'heure actuelle à une licence. Le roi de Suède Charles XII, dans ses malheurs, établit une taxe sur tous ceux qui portaient de la soie dans l'étoffe de leurs vêtements, des perruques ou des épées dorées. La république de Venise aussi a taxé les perruques. En Hollande, au moment de la frénésie pour les tulipes, il a été sérieusement question de taxer les fleurs (1). Il serait puéril d'insister sur de semblables anomalies :

(1) *Traité des impôts*, par E. de Parieu, t. II, p. 29.

nous avons le regret de ne trouver aucun chiffre sur le produit vraisemblablement minime de ces taxes à demi ridicules. En étudiant plus loin la taxation indirecte aux États-Unis pendant la guerre, nous donnerons quelques autres exemples des aberrations auxquelles peut être parfois entraîné le législateur. Les graves réformateurs qui écrivent avec tant de solennité contre l'immunité dont jouissent actuellement en France les galeries de tableaux nous rappellent assez les Hollandais qui voulaient taxer les tulipes !

Si l'on n'a qu'une idée vague des maigres ressources que les impôts somptuaires énumérés plus haut ont produites aux États, on se rend, au contraire, un compte très net de ce que d'autres taxes analogues rapportent aujourd'hui à certains pays. Déjà dans un précédent chapitre nous avons parlé avec quelques détails de l'impôt sur la poudre à cheveux en Angleterre, et nous avons montré comment s'égare le législateur quand il prend pour objet d'imposition un goût accidentel, une fantaisie de la mode, c'est-à-dire un élément variable et périssable.

Il y avait en Angleterre tout un ensemble d'impôts que l'on réunit sous la rubrique commune d'*assessed taxes*, mot difficile à traduire dans notre langue : M. de Parieu s'est servi du mot d'impôt sur les jouissances, qui en rend assez bien le sens. Ces taxes sont assez anciennes, quelques-unes remontant à 1696 ; c'est en 1803 qu'elles furent organisées en une sorte d'ensemble : elles comprenaient alors des taxes sur les fenêtres, les maisons, les domestiques, les voitures, les chiens, la poudre à cheveux, les armoiries, les chevaux ; on y ajouta en 1808 les permis de chasse (*game certificates*) (1). Un simple coup d'œil sur cette liste montre qu'elle renferme des droits de diverses natures. Nous n'étudierons ici que ceux qui ont un caractère somptuaire.

La taxe sur la poudre à cheveux a été établie en 1795, alors que tous les gens du monde et tous les domestiques de bonne maison étaient poudrés. On a vu plus haut (page 280) les fluctuations du rendement de cet impôt minuscule. Il a varié du taux de 1 liv. 1 shel. (26 fr. 25) par personne et par an à celui de 1 liv. 3 shel. 6 deniers (29 fr. 50) : la plus forte somme qu'il ait rapportée est celle de 210, 130 liv. sterl. (5,254,000 francs) en 1796 ; en 1868, il ne rapportait plus que 1,002 liv. sterl., soit 25,050 fr. ; le nombre des personnes poudrées n'était que de 853. Les Anglais se sont aperçus du ridicule de cette taxe dont le produit s'évanouissait chaque

(1) Cette catégorie des *assessed taxes* a disparu des récents budgets, quoique plusieurs des impôts qui y figuraient existent encore ; ils se trouvent maintenant parmi les produits de l'*Excise*, ou contributions indirectes intérieures.

année : ils l'ont supprimée à partir de 1870 : le changement de goût et de mœurs eût d'ailleurs réduit à néant dans un intervalle de quelques années le produit de cet impôt suranné ; le législateur ne doit jamais mettre de droits que sur des objets dont la consommation ait un caractère, si ce n'est d'universalité, du moins de généralité et de permanence.

L'impôt sur les armoiries figurait aussi au nombre des *assessed taxes ;* il se comprend mieux que celui sur la poudre à cheveux. Les armoiries sont plutôt une preuve de vanité que de richesses : pour cette raison, l'on peut croire que la taxe ne fera pas disparaître la matière imposable, la vanité étant habituée à ne reculer devant aucun sacrifice d'argent. C'est en 1798 que cette taxe fut introduite en Angleterre ; le taux était de 2 liv. 2 shel. (52 fr. 50) par an pour toute personne ayant des armoiries et une voiture (elle payait en outre à part la taxe sur la voiture), de 1 liv. 1 shel. (26 fr. 25) ou 10 shel. 6 deniers (13 fr. 10) suivant les cas pour les personnes n'ayant pas de voiture. En 1808, il y eut une légère aggravation des droits qui furent portés respectivement à 2 liv. 8 sh. (60 fr.), 1 liv. 4 sh. (30 fr.) et 12 shel. (15 fr.) suivant les catégories. D'autres modifications survinrent depuis cette époque. Dans l'état actuel de la législation les droits sur les armoiries sont de 2 liv. 2 shel. (55 fr.) quand elles sont portées sur une voiture, et de 1 liv. 1 shel (26 fr. 25) pour les autres cas. Chose curieuse et qui montre bien dans nos sociétés démocratiques et mercantiles le prodigieux développement de la vanité humaine et l'amour croissant des distinctions, le nombre des contribuables à cette taxe a triplé de 1812 à 1868. Le document officiel anglais dans lequel nous puisons ces détails ne donne pas le relevé des personnes taxées pour la période de 1798 à 1812 ; il publie, au contraire, les chiffres annuels des contribuables pour les 56 années postérieures : en 1812, la taxe sur les armoiries était payée par 20,910 personnes, en 1825 par 24,412, en 1830 par 28,069, en 1840 par 33,783, en 1848 par 38,679, en 1853 par 40,167, en 1860 par 45,861, en 1865 par 54,034, enfin en 1868, dernière année dont nous ayons le relevé, par 59,190 (1). Le développement du nombre des contribuables a été ininterrompu jusque vers 1870; depuis lors, il a légèrement diminué : singulière taxe qu'on est heureux de payer. Le produit en est modique : il montait en 1872 à 86,652 liv. sterl., 2,180,000 francs environ. En 1880 il ne s'élevait plus qu'à 80,077 liv., soit 2 millions 2,000 francs. Il est vrai que les taux pourraient probablement être doublés sans inconvénient, et que, même en admet-

(1) Voir *Report of the Commissioners of Inland Revenue for the years* 1856 *to* 1869, t. I, p. 119; t. II, p. 179 et 183.

tant que la vanité de quelques-uns renonçât à ces emblèmes extérieurs, le rendement pourrait être porté à 2 millions et demi ou 3 millions. Nous ignorons quels sont les moyens qu'ont les contrôleurs pour constater la matière imposable ; à la rigueur, il est possible de s'assurer si des voitures portent des armoiries, mais il est plus difficile de se rendre compte si des cartes de visite ou des enveloppes à lettres en sont ornées. C'est de pareils impôts qu'il est vrai de dire ce que Proudhon disait de l'impôt progressif : ce sont des « joujoux démocratiques ». Il serait plus simple, si l'on voulait entrer dans cette voie, d'imposer les titres de noblesse.

Les billards, les cartes à jouer, l'exercice de la chasse sont dans beaucoup de pays l'objet d'impositions plus productives. Les taxes qui frappent ces objets doivent être regardées comme des taxes somptuaires, quoique assurément on puisse avoir un billard avec une fortune modique et s'en passer avec une fortune princière ; de même beaucoup d'ouvriers se privent du nécessaire afin de s'acheter un permis de chasse, tandis qu'un grand propriétaire qui n'aime pas les exercices en plein air échappera à cette dépense et à cet impôt.

M. de Parieu ne cite que la ville libre de Brême, les cantons de Vaud et de Genève et la Toscane comme ayant établi une taxe sur les billards ; elle était d'ailleurs bien médiocrement productive : en Toscane elle ne rapportait que 6,685 livres. La France dans ses malheurs, au milieu des essais empiriques auxquels elle s'est livrée pour trouver des centaines de millions de ressources sans presque rien demander directement aux revenus, a créé un impôt sur les billards par la loi du 16 septembre 1871 : le produit de cette taxe a été de 1,213,072 fr. en 1872, de 986,367 en 1873, 976,297 en 1874 ; il est inscrit pour 1,019,700 fr. au budget de 1883. Il y a donc eu une diminution assez sensible depuis 1872, ce qui laisse supposer qu'un certain nombre de personnes se seront débarrassées de leurs billards, afin de ne point payer l'impôt. Le taux en est, cependant, minime, sauf dans les grandes villes : il atteint 60 fr. pour Paris, 30 fr. dans les villes de plus de 30,000 habitants, 15 fr. dans celles de 10,000 à 30,000, 6 fr. partout ailleurs. L'inconvénient de pareils impôts, c'est qu'ils peuvent astreindre le contribuable à des visites domiciliaires pour un produit qui vraiment est assez insignifiant ; de telles taxes sont de celles qu'on peut maintenir quand elles existent et que le public y est habitué, mais que l'on doit éviter d'établir.

Les jeux sous toutes les formes sont aussi une des matières imposables que les législateurs puritains affectionnent. On a mis en France, depuis nos malheurs, une taxe sur les cercles, c'est-à-dire sur ces endroits de réunion qui existent dans les villes et où les oisifs

vont causer, lire ou jouer. Cette taxe, créée par la loi du 16 septembre 1871, est du cinquième des cotisations payées par les membres. On a dû en exempter certaines sociétés littéraires, artistiques ou populaires. Le produit en a été de 362,395 fr. seulement en 1872, de 1,342,984 fr. en 1873, 1,423,932 fr. en 1874, il figure enfin pour 1,456,500 fr. au budget de 1883. Il y a peu de chose à dire d'un semblable impôt, si ce n'est qu'il est un peu arbitraire ; mais il ne trouble pas la vie civile, ni la vie commerciale. Les cercles sont une institution qui est bonne en principe, mais dont on fait souvent un mauvais usage. Au point de vue financier, la principale objection contre cette sorte de taxe, c'est la médiocrité même du rendement et la gêne que l'impôt peut apporter à des sociétés vraiment utiles.

Les cartes à jouer et les permis de chasse sont des objets beaucoup plus généralement considérés comme imposables. En France l'impôt est assez lourd sur les cartes et il ne laisse pas que d'être relativement productif. Jusqu'en 1871 le droit n'était que de 25 centimes par jeu à portrait français et de 40 centimes par jeu à portrait étranger ; il a été porté uniformément à 50 centimes depuis 1871 ; l'impôt est perçu chez les fabricants. La fabrication des cartes n'est pas libre, quoiqu'elle ne soit pas monopolisée par l'État ; elle ne peut avoir lieu que dans certaines conditions et après autorisation préalable ; l'importation des cartes de fabriques étrangères est absolument prohibée.

Voici, d'après M. Vignes, quel a été le nombre des jeux vendus et le produit de l'impôt à différentes époques :

Années.	Nombre de jeux.	Produit de l'impôt.
1830.....	3,172,962	501,301
1840.....	3,765,002	632,245
1850.....	5,619,559	941,090
1859.....	4,337,157	1,313,148
1868.....	5,212,171	1,615,466

De 1850 à 1859, il y a eu décroissance, comme on le voit, dans le nombre des jeux vendus par suite de l'augmentation du droit, mais le produit n'a pas cessé de croître : on espérait en 1871 que l'augmentation nouvelle de l'impôt porterait le produit à plus de 3,000,000 de francs. Ces évaluations n'ont pas été atteintes ; le nombre des jeux de cartes vendus en 1876 n'a été que de 3,592,000 et le produit ne s'est élevé qu'à 2,265,000 francs ; c'est là un exemple curieux d'augmentation considérable du taux des taxes sur un objet superflu, laquelle se traduit par une considérable restriction de la consommation ou un grand développement de la fraude ; la taxe est fort lourde,

puisqu'elle est en principal de 50 centimes et, avec les décimes additionnels, de 62 centimes par jeu.

Il y a des raisons de police pour que l'exercice de la chasse soit soumis à un certain contrôle : il n'y a pas, en effet, d'industrie qui prépare plus au crime que celle du braconnage. La chasse conduit souvent aussi au maraudage, c'est-à-dire à la violation des droits de propriété. On a donc bien fait de grever d'une taxe légère l'exercice de la chasse. En France l'octroi des permis de chasse a coûté successivement 25 fr. et 40 fr. C'est une loi du 25 août 1871 qui l'a porté à ce dernier taux, mais bientôt on est revenu au prix antérieur de 25 fr., qui n'est pas assez lourd pour encourager la fraude. Sur les 25 fr. d'impôt par permis de chasse, 10 fr. reviennent aux communes et les 15 autres à l'État. Cette ressource est encore asse considérable : en 1859 elle a procuré au Trésor 3,732,255 fr. ; en 1864, 4,402,000 fr. ; le produit s'en élève chaque année ; à l'heure actuelle il rapporte 8 millions et demi à 9 millions, dont 3 millions et demi environ aux communes. Ce revenu est relativement considérable, il s'accroît encore du droit sur la poudre dont la production est en France monopolisée par l'État. La vente de la poudre figure au budget de 1883 pour 15,600,000 fr. ; mais il faudrait en déduire les frais de fabrication ; en outre toute la poudre ainsi vendue est loin d'être entièrement consacrée à la chasse. Les droits sur les permis de chasse existent aussi en Angleterre, avons-nous vu, sous le nom de licences ; mais, quoique plus lourds que chez nous, ils sont loin d'être aussi productifs ; la concentration de la propriété dans les mains des classes riches est, sans doute, la cause de cette différence. Le montant des droits a souvent varié. Aujourd'hui il est de 50 fr. (2 livres) ou de 75 fr. (3 livres) suivant qu'on prend un permis pour toute l'année ou pour une partie seulement ; les marchands de gibier sont aussi assujettis à une licence de 50 fr. Il y a des licences pour le gibier (*game licences*) et des licences pour les fusils (*gun licences*). En 1869 le nombre des personnes ayant pris un permis de chasse était, dans tout le Royaume-Uni, de 54,203 ; en outre 4,921 personnes s'étaient pourvues d'une licence de garde-chasse (*game-keepers*) et 2,287 d'une licence de marchand de gibier ; le produit total montait à 4,211,000 fr. (168,418 livres sterling). Le *Blue Book* (1), d'où nous extrayons ces détails, fait remarquer qu'il est très fréquent que les chasseurs, notamment ceux des classes supérieures, échappent au payement de ce droit. En 1880 les *game licences* ont produit 150,000 livres sterling (3,750,000 fr.), et les *gun licences* 75,000 livres sterling, près de

(1) *Report of the Commissioners of Inland Revenue for the years* 1856 *to* 1869, t. I, p. 66.

2 millions de francs, ensemble un peu moins de 6 millions de francs. Quelques personnes se sont récriées contre l'improportionnalité du droit sur les permis de chasse. Dans l'Assemblée nationale de 1871, un amendement, présenté par M. Godin et soutenu par une soixantaine de députés, proposait de rendre ce droit proportionnel à l'importance des impôts directs payés par le propriétaire qui voudrait chasser. En 1858, M. Lançon, dans une lettre aux Conseils généraux, demandait que le droit sur les permis de chasse fût proportionnel au nombre de chiens entretenus par chaque chasseur. Toutes ces propositions auraient le grand inconvénient de rendre la perception de l'impôt très inquisitoriale. Elles ne nous paraissent pas, d'ailleurs, suffisamment justifiées en principe.

Faut-il inscrire parmi les taxes somptuaires l'impôt sur les chiens? Sans avoir absolument ce caractère, comme d'ailleurs plusieurs des taxes précédentes, il peut être classé dans la même catégorie. Une semblable taxe se rencontre dans beaucoup de pays : elle est justifiée, comme la précédente, par des raisons de police, qui ne conseillent pas le développement indéfini de ces animaux pouvant être sujets à des maladies nuisibles. En France cet impôt est d'introduction récente, il ne date que de la loi du 2 mai 1855 ; il est perçu au profit des communes. Les chiens sont divisés en deux catégories, ceux de chasse et d'agrément formant la première, et ceux de garde la seconde. Les tarifs varient de 1 fr. à 10 fr. Cette taxe donne un assez gros produit : il était de plus de 5 millions en 1859, pour un nombre de 1,700,000 chiens, dont 450,000 de chasse ou d'agrément; en 1877 il s'élevait à 6,775,000 fr. En Angleterre le droit sur les chiens est beaucoup plus ancien : il existait en 1796 ; il varia considérablement; le taux est aujourd'hui de 7 schellings 6 pence (9 fr. 50) pour tous les chiens sans exception ; l'impôt ne s'applique pas à l'Irlande; on comptait en 1869, dans la Grande-Bretagne (Angleterre et Écosse), 1,068,000 chiens, soit notablement moins qu'en France ; le produit du droit a atteint 421,950 livres sterling (10 millions 600,000 fr.) en 1879 ; il est retombé à 371,774 livres (9 millions et demi de francs) en 1880.

La principale des taxes vraiment somptuaires est celle sur les chevaux et les voitures. Dans notre état de civilisation, avec les nombreux moyens de transports collectifs et rapides qui sont à la disposition du public, la possession de voitures et de chevaux destinés au transport des personnes est certainement l'un des indices les plus assurés de l'aisance ou de la fortune. Dans les grandes villes notamment, on juge d'une manière approximative de la richesse des *habitants* par cette considération qu'ils ont des chevaux et des voi-

tures à eux. Il est donc tout naturel que le législateur ait frappé ces objets ; il est d'autant plus justifié à le faire qu'il est facile d'admettre un tarif modéré pour les quelques professions, telles que celle de médecin, où la possession d'une voiture est quelquefois nécessaire. Cette taxe sur les chevaux et les voitures peut être admise comme un excellent complément à la taxe sur les loyers. Cet impôt n'a pas trouvé partout un bon accueil : il a suscité des critiques de la part des représentants des classes opulentes, critiques frivoles et intéressées.

Établi en France sous la Révolution avec d'autres taxes somptuaires, l'impôt sur les voitures fut abandonné en 1807, parce que, disait Gaudin, « il donnait lieu à des recherches fatigantes pour les « contribuables et excitait des réclamations pour un produit mé« diocre. » En 1852 un projet de loi proposait le rétablissement de la taxe sur les chevaux et les voitures ; le Corps législatif se montra si peu empressé à l'admettre qu'il fut retiré. En 1856 un projet de loi établissant cet impôt à Paris fut voté à grand'peine par le Corps législatif, malgré un rapport contraire de la commission chargée de l'examiner ; mais le Sénat — cas rare de dissentiment avec le gouvernement — s'opposa à ce que cette loi fût promulguée. En 1862 enfin, mais non sans difficulté, le gouvernement parvint à faire voter une loi qui assujettit à une taxe les chevaux et les voitures de luxe, c'est-à-dire les chevaux et les voitures affectés au service personnel du propriétaire et de sa famille. Le droit variait de 10 à 60 fr., suivant la population des communes, pour les voitures à quatre roues, de 5 à 40 fr. pour celles à deux roues, de 5 à 25 fr. pour les chevaux de selle et d'attelage. On admettait de nombreuses exemptions, notamment pour les chevaux et les voitures employés entièrement aux travaux d'une profession quelconque donnant lieu à l'application de l'impôt des patentes.

Il résulta de ces dispositions beaucoup trop lâches que la fraude ou l'*évasion* de la taxe, comme disent les Anglais, fut considérable. L'impôt qui, d'après les calculs du gouvernement, devait rapporter 5 millions et demi, ne produisit la première année que 2,939,895 fr. Ce mécompte, les susceptibilités qu'excitait le procédé de la déclaration, l'opposition que rencontre en France toute taxe qui frappe exclusivement les classes aisées, firent supprimer cet impôt en 1865. C'est après les désastres de la France qu'on parvint à le rétablir : deux députés en firent la proposition ; la commission chargée d'examiner les projets d'initiative parlementaire la repoussa ; heureusement la commission du budget l'adopta. La loi de 1862 fut purement et simplement remise en vigueur à partir de 1871 ; puis on

s'aperçut que les exemptions accordées par cette loi réduisaient des trois quarts le produit sur lequel on avait le droit de compter. On rendit la législation plus précise et moins large, et on obtint un revenu considérable. En 1872, cet impôt n'avait rapporté que 2,622,731 fr. ; en 1873, il fournit 9,348,033 ; en 1874, 9,573, 992 ; il est inscrit au budget de 1883 pour un chiffre de 9,862,000 francs ; avec 6 ou 700,000 fr. qu'il rapporte aux communes, cet impôt dépasse donc 10 millions environ, ce qui ne laisse pas que d'être considérable. L'opinion publique s'est faite au système des constatations. Une loi du 22 décembre 1879 a fixé les tarifs suivants : 10 à 60 fr. pour les voitures à 4 roues, suivant la population des communes, 5 à 40 fr. pour les voitures à 2 roues, 5 à 25 fr. par cheval. La même loi a réduit la taxe de moitié pour les chevaux et les voitures employés habituellement au service de l'agriculture ou d'une profession imposable à la patente, sauf quelques exceptions. C'est un impôt définitivement et utilement acclimaté chez nous. Dans les chiffres du rendement que nous avons donnés ne sont pas comprises les taxes municipales qui existent à Paris et dans d'autres villes sur les chevaux et les voitures de louage ou des entreprises qui desservent la voie publique.

Les Anglais, qui ont autant que nous le respect des droits individuels, n'ont pas éprouvé tous les scrupules de nos législateurs en cette matière. Il leur a paru simple et légitime de taxer l'un des indices les plus constants de l'aisance et de l'opulence. La taxe sur les voitures date chez eux de 1747 et a duré sans interruption jusqu'à nos jours, subissant seulement des changements dans les tarifs primitifs ; la taxe sur les chevaux de carrosse, de selle ou de course est postérieure, quoique ancienne ; elle est née en 1784 et a été supprimée en 1874. Les droits sur ces objets ont été fort simplifiés : à l'origine, ils étaient fort compliqués. Chaque voiture à quatre roues, pesant au moins 4 centners, payait 52 fr. 50 (2 liv. sterl. 2 sh.) ; les voitures à moins de quatre roues ou celles qui ayant quatre roues ne pesaient pas 4 centners payaient 18 fr. 75 (15 schellings). Les chevaux de course étaient taxés à 96 fr. 25 (3 liv. 17 schel.) ; le tarif pour les autres chevaux et pour les mules variait de 6 fr. 55 (5 schel. 3 pen.) à 26 fr. 25 (1 liv. sterl.), suivant la taille des chevaux ou selon qu'ils appartenaient à des fermiers, des médecins, des pasteurs, etc. Dans ces derniers temps on modifia et on simplifia ces tarifs, puis de 1870 à 1874 on supprima toutes les taxes sur les chevaux et l'on ne conserva plus que la taxe sur les voitures. En 1868-69, l'impôt sur les chevaux avait rapporté 11 millions de francs en chiffres ronds et celui sur les voitures 9 millions et demi de francs, soit ensemble 20

millions. En 1880, la taxe sur les voitures, la seule qui subsiste actuellement et qui n'est d'ailleurs perçue que dans la Grande-Bretagne, a fourni 555.183 liv. sterl., soit 14 millions de francs. Les Anglais ont eu tort d'abolir la taxe sur les chevaux, qui ne pesait que sur les gens aisés ou riches.

Pour compléter cet ensemble d'impôts somptuaires, les Anglais ont une taxe sur les domestiques mâles, dont la présence dans une maison est aussi un des signes habituels de la fortune. Elle date de 1777 et dure sans interruption depuis lors. En 1785, on mit aussi un droit sur les domestiques du sexe féminin, mais cette mesure a été rapportée en 1792. Actuellement l'impôt sur les domestiques mâles est uniformément de 18 fr. 75 (15 schellings). En 1876, 223,143 domestiques mâles étaient l'objet de la taxe dans la Grande-Bretagne, non compris l'Irlande, qui est exempte de cet impôt, ce qui portait le produit à 4,200,000 francs ; en 1880, le nombre des domestiques mâles assujettis à la taxe n'était plus que de 187,106, et le produit ne s'élevait qu'à 140,477 liv., soit 3 millions et demi de fr. ; la diminution vient en grande partie de ce que l'on exemptait de la taxe certaines catégories de gens qui étaient auparavant indûment assimilés aux domestiques.

En France, il a été question d'établir une semblable taxe ; elle a existé sous la Révolution. L'emploi de domestiques spécialement attachés à la personne, et surtout de domestiques mâles, est assurément l'un des indices les plus sûrs de l'aisance et de la fortune. Il n'en est pas ainsi de l'emploi de servantes, parce que souvent l'âge, les maladies, le nombre des enfants contraignent des personnes de ressources modestes à prendre une femme à leur service. Comment se fait-il que l'on n'ait pas institué en France, depuis nos désastres surtout, une taxe sur les domestiques mâles ? C'est d'abord qu'elle eût été peu productive : au taux moyen de 20 ou 25 francs, d'après les données que nous fournit l'Angleterre, on n'en eût pas retiré plus de 3, 4 ou, au maximum, 5 millions de francs. Mais la médiocrité du rendement n'est pas encore la cause principale du mauvais accueil qui a été fait à ce projet de taxe. Nous avons en France, dans tout ce qui touche aux relations et aux questions sociales, une délicatesse et une susceptibilité excessives. Il semble qu'une taxe sur les domestiques soit propre à discréditer cette profession, surtout quand on rapproche cette taxe de celles qui existent sur les chevaux, sur les voitures et sur les chiens. On craindrait de paraître avilir cette profession si essentielle et dont le recrutement devient chaque jour plus difficile, si on la soumettait à un impôt que l'opinion paraît regarder comme humiliant. On a aussi exprimé la crainte qu'en province

surtout et dans les campagnes quelques personnes avares ne s'autorisassent de la dénomination légale de la taxe pour vouloir la faire supporter par leurs serviteurs et la déduire du montant des gages stipulés.

Il peut exister encore d'autres impôts somptuaires : on a souvent proposé d'en établir sur les pianos ; les objections excellentes n'ont pas manqué : le piano est une source de jouissances intellectuelles, qu'acquièrent beaucoup de familles de fortune modeste ; il est pour une foule de personnes un instrument de travail ; la taxation de cet objet nécessiterait de véritables investigations domiciliaires qui répugnent toujours à nos mœurs. On pourrait peut-être encore ranger parmi les impôts somptuaires le droit de garantie sur les matières d'or et d'argent qui existe en France. L'État impose un poinçon sur les articles d'orfévrerie ; pour ce service, qui garantit la nature de la marchandise, il exige une taxe qui est plus que l'équivalent de sa peine, et qui par conséquent doit, dans une certaine mesure, rehausser le prix vénal de ces objets. Ce contrôle est, d'ailleurs, obligatoire.

Le taux et le produit de ce droit ne sont pas insignifiants. Cette taxe paraît remonter en France au seizième siècle ; mais elle fut régulièrement organisée par une déclaration du 31 mars 1671. Depuis lors elle dura, sauf une courte interruption, de 1791 jusqu'à l'an VI ; comme elle faisait partie des contributions indirectes, elle avait été supprimée dans cet intervalle. Tous les objets d'orfévrerie d'or et d'argent doivent être vérifiés par les agents de l'État ; il y a trois titres pour l'or, deux pour l'argent, suivant que les objets contiennent une plus ou moins grande quantité d'alliage. A chaque titre correspond une marque particulière. Tous les objets d'or et d'argent sont soumis à la marque de garantie, à l'exception de ceux qui sont destinés à l'exportation, lesquels doivent néanmoins être vérifiés, de ceux que détériorerait le poinçonnage et des bijoux importés par les voyageurs. Les produits étrangers importés sont également marqués. Le droit de marque est, depuis la loi du 18 brumaire an VI, de 20 fr. par hectogramme d'or, et de 1 fr. par hectogramme d'argent. Cette taxe est considérable, puisqu'elle représente de 5 à 6 p. 100 de la valeur de la matière, le kilogramme d'or valant 3,434 fr., et celui d'argent 218 fr. ; le tarif a été augmenté encore par la loi du 30 mars 1872 qui l'a porté à 37 fr. 50 par hectogramme d'or et à 2 fr. par hectogramme d'argent. Le droit est intégralement restitué aux objets exportés. En outre, l'affinage des lingots d'or et d'argent est soumis à un léger droit.

Il n'y a aucun doute que l'impôt perçu lors du contrôle des objets

d'or et d'argent ne puisse être considéré comme une taxe somptuaire. Voici quels ont été à différentes époques les quantités soumises au droit et le rendement même du droit :

ANNÉES.	QUANTITÉS SOUMISES AU DROIT.			PRODUIT des droits.
	Or.	Argent.	Lingots dits de titrage.	
	hectogrammes.	hectogrammes.	hectogrammes.	
1830	31,472	540,995	145,054	1,300,608
1840	51,021	712,131	85 827	1,913,636
1850	52,561	572,169	104,803	1,795,312
1860	89,664	713,645	»	3,021,640
1868	101,582	685,186	»	3,260,391
1876	116,345	720,539	»	5,804,000
1878	127,222	763,848	»	6,298,535

Les chiffres qui précèdent doivent être réduits de 5 à 600,000 fr. pour les droits restitués aux objets exportés. Cette taxe est-elle recommandable, c'est-à-dire est-elle inoffensive ? Les droits sur l'affinage des métaux précieux, c'est-à-dire la taxe sur les lingots dits de titrage, devraient, à notre sens, disparaître, parce qu'ils sont un obstacle au commerce des métaux précieux. Quant à la taxe véritablement somptuaire sur les articles d'or et d'argent, elle peut être critiquée au point de vue de la liberté de l'industrie de la bijouterie. On peut soutenir que la production de cette branche intéressante du travail national est entravée par un droit qui s'élève à 10 ou 12 p. 100 de la valeur de la matière première. Quoique les objets destinés à l'exportation en soient affranchis, tous les bijoux vendus à l'intérieur en sont grevés. Les étrangers, qui sont si nombreux dans notre capitale, pourraient donc être moins tentés d'acheter des objets d'or ou d'argent à Paris que partout ailleurs, puisqu'ils sont soumis à une taxe spéciale. Néanmoins, dans l'état de l'industrie française, avec la supériorité qu'elle a acquise pour les objets d'orfévrerie, nous pensons qu'une taxe somptuaire qui atteint rarement 1 ou 2 p. 100 de la valeur vénale des objets fabriqués, et rapporte d'ailleurs au trésor près de 6 millions par an, peut être maintenue.

Cela ne veut pas dire que l'État doive continuer d'interdire la fabrication d'articles d'or et d'argent à des titres moindres que les titres légaux actuels ; il y aurait un avantage incontestable à restituer sur ce point à l'industrie et au commerce la liberté dont ils sont encore privés, mais c'est là une question tout à fait distincte de celle de l'impôt. L'État pourrait parfaitement maintenir le droit de marque

tout en admettant un plus grand nombre de titres d'alliage que ceux qu'il reconnaît aujourd'hui.

Nous avons épuisé la liste des impôts somptuaires qui existent en France ou dans d'autres pays civilisés. Il y a bien quelques autres taxes qui, frappant des denrées dont se servent les consommateurs riches ou aisés, se rapprochent des précédentes, la taxe sur les bougies, par exemple ; mais, en général, à ces taxes en correspondent d'autres qui grèvent les objets plus grossiers employés pour le même office par les classes inférieures, les droits sur l'huile végétale ou minérale dans le cas que nous venons de citer ; le caractère somptuaire disparaît alors et l'on se trouve en face d'un impôt vraiment universel.

En résumé, les taxes somptuaires ne peuvent jamais fournir qu'un revenu médiocre formant un faible appoint au produit des grands impôts directs ou des grands impôts de consommation. On ne saurait les multiplier sans soumettre le contribuable à des vexations sans nombre. Il y en a cependant quelques-unes qui peuvent, sans inconvénient, être conservées, dans les États surtout où les besoins du trésor sont considérables : parmi celles-là il faut ranger incontestablement l'impôt sur les permis de chasse, sur les chevaux et les voitures servant à un usage personnel, l'impôt sur les chiens : ces trois taxes, que nous considérons comme somptuaires, rapportent ensemble en France 26 ou 27 millions ; en y joignant d'autres impôts de même nature, mais causant plus d'investigations domiciliaires ou entravant davantage certaines industries; la taxe sur les cartes à jouer, celle sur les billards et sur les cercles, celle de la garantie des matières d'or et d'argent, on obtient une nouvelle ressource d'une douzaine de millions environ. Ainsi, dans la situation actuelle, les taxes somptuaires produisent en France, soit à l'État, soit aux localités (l'impôt sur les chiens), 38 à 40 millions de francs. En supposant qu'on y ajoutât comme en Angleterre une taxe sur les domestiques mâles et une sur les armoiries, on aurait un supplément de 6 ou 7 millions, ce qui porterait à 45 ou 50 millions l'ensemble des ressources de cette origine. Les taxes somptuaires que nous venons d'indiquer sont à peu près les seules tolérables ; car, vouloir taxer par le menu tous les objets de luxe, ce serait donner à l'État une tâche inextricable et assujettir les citoyens à un contrôle insupportable.

CHAPITRE X

DE L'IMPÔT GÉNÉRAL SUR LE REVENU OU SUR LE CAPITAL.

Caractère que doit avoir l'impôt général sur le revenu : il doit être une taxe d'appoint et de compensation pour redresser les inégalités des impôts indirects. — Il peut se superposer aux autres impôts directs existants. — L'objection de double emploi n'est pas décisive. — Des trois moyens d'asseoir l'impôt général sur le revenu : la déclaration du contribuable, la taxation administrative, les présomptions légales. — L'impôt général sur le revenu nécessite une part irréductible d'arbitraire ou d'inquisition.

Difficultés que présente la constatation de la matière imposable. — La justice exige que les revenus périssables et ceux provenant de l'activité personnelle soient taxés à un taux moindre que les revenus perpétuels et provenant pour ainsi dire spontanément de la richesse acquise. — Des conditions de productivité de l'impôt général sur le revenu. — Les raisons d'ordres divers qui conseillent l'exemption complète des petits revenus. — L'impôt général sur le revenu est naturellement plus productif dans un pays où la fortune est concentrée dans un petit nombre de mains que dans un pays où la fortune est très morcelée. — Curieux contraste, à ce point de vue, de l'Angleterre et de la France. — Quoique l'Angleterre et la France aient probablement des revenus égaux, l'impôt général sur le revenu serait de moitié moins productif, selon toute apparence, en France qu'en Angleterre.

Histoire de l'impôt sur le revenu en Angleterre. — Conditions particulièrement favorables où se trouve ce pays pour l'application de cet impôt. — Première expérience sous Pitt en 1798. — Très grande élévation du taux de l'impôt ; fraudes nombreuses. — Abolition de l'*Income tax* en 1802 et son rétablissement en 1803. — Création des cinq cédules qui décomposent l'*Income tax* en cinq impôts partiels n'ayant entre eux qu'un faible lien. — L'*Income tax* prend les revenus à la source et réduit l'inquisition au *minimum* possible, sans l'éviter complètement. — A partir de 1806, l'*Income tax* est porté à 10 p. 100 et n'admet que très peu d'exemptions et de réductions de droits. — Grande productivité de cet *Income tax;* il rapporte près de 400 millions de francs en 1813. — Extrême impopularité de cet impôt; il est aboli en 1815.

Troisième expérience de l'*Income tax* en Angleterre. — Cet impôt est rétabli par Robert Peel en 1842, à titre d'impôt temporaire. — L'impôt sur le revenu devient l'instrument de réforme fiscale par excellence. — Cet impôt a toujours été très combattu et regardé comme temporaire. — Remarquables paroles de M. Gladstone à ce sujet. — Taux toujours variable de l'impôt sur le revenu depuis 1842 jusqu'en 1879. - Il atteint le maximum de 6,60 p. 100 pendant la guerre de Crimée et descend à 0,82 p. 100 en 1874. — Variations du produit de la taxe. — Exemption complète des petits revenus. — Franchise partielle accordée aux revenus moyens. — L'impôt sur le revenu est, à l'heure actuelle, en Angleterre, d'une extrême légèreté. — Facilité qu'offre l'impôt sur le revenu pour faire face aux circonstances imprévues. — L'*Income tax* est pour le budget anglais une sorte de *bouche-trou* et d'*en-cas*.

Des moyens d'assiette et de perception de l'*Income tax*. — Les cinq cédules peuvent être considérées comme autant d'impôts distincts, sauf dans le cas des petits ou des moyens revenus qui réclament soit l'exemption totale, soit la franchise partielle. — Procédure particulière pour la cédule D; garanties spéciales que la loi offre aux commerçants contre les indiscrétions. — Imperfections de l'*Income tax :* il soumet au même droit les revenus perpétuels, provenant presque spontanément de la richesse acquise, et les revenus passagers, provenant de l'activité personnelle. —

Fraudes considérables qui se commettent à l'occasion de l'*Income tax*. — Dans la seule cédule D les dissimulations équivaudraient au tiers de la matière imposable. — Agitation en Angleterre pour l'abolition de l'*Income tax*. — Mérites incontestables de cet impôt. — Au taux de 0,82 p. 100 il produit plus de 100 millions : dans des cas de grands besoins nationaux il rapporterait aisément 5 ou 600 millions au taux de 5 ou 6 p. 100. — Des principes de la réforme de l'*Income tax*. — Il faudrait assujettir les cédules B, D et E à un droit moitié moindre que celui qui porte sur les cédules A et C. — Développement de la matière imposable à l'*Income tax*. — Elle atteint aujourd'hui près de quinze milliards de francs. — Le produit de l'*Income tax* doit doubler tous les trente ans.

L'impôt sur le revenu en Prusse. — Il se superpose aux autres impôts directs existants. — Il se décompose en deux branches : l'*Einkommensteuer* pour les revenus au-dessus de 3,750 francs et le *Classensteuer* pour les revenus plus petits — Répartition des contribuables en classes, même pour l'*Einkommensteuer*. — Taxation administrative. — Inconvénients de cette taxe et des modes de perception. — L'impôt général sur le revenu en Autriche. — Décomposition de cet impôt général en plusieurs impôts partiels sur les différentes branches du revenu. — L'impôt sur la richesse mobilière en Italie. — Taux exagéré de cette taxe. — Des tentatives faites sous la Révolution de 1848 pour établir en France l'impôt général sur le revenu. — Projet de M. Goudchaux. — Projet de la commission législative dont M. de Parieu était rapporteur. — Projet de M. Passy. — Les jurys composés de fonctionnaires administratifs et judiciaires doivent être préférés aux jurys électifs.

Résumé de l'expérience des différentes nations. — Les petits revenus doivent être exemptés. — Le taux de l'impôt doit être minime, 2 ou 3 p. 100 dans des circonstances normales; il ne saurait s'élever à 5 ou 6 p. 100 que dans des moments critiques. — Heureuse influence sociale de l'impôt général sur le revenu.

L'impôt général sur le capital dans plusieurs États de l'Union américaine. — Complication inextricable de l'assiette de cette taxe. — Des ménagements apportés dans la plupart des cantons suisses à l'application de l'impôt général sur le revenu ou sur le capital.

Après avoir étudié les impôts directs morcelés qui frappent soit la terre, soit l'habitation ou le loyer du contribuable, soit l'exercice d'une profession ou d'une industrie, après avoir fait suivre cet examen de quelques considérations sur les impôts somptuaires, nous devons aborder l'impôt général sur le revenu ou sur le capital. Déjà nous avons consacré à un premier examen de cette taxe d'assez longs développements. Il ne nous a pas été difficile de démontrer que l'impôt sur le revenu ou sur le capital ne saurait alimenter à lui seul un budget de quelque importance. Nous renvoyons le lecteur au chapitre III, et nous nous épargnons tout retour sur ce point.

C'est une fausse idée que l'on se fait de l'impôt sur le revenu, quand on le considère comme devant être la cheville ouvrière des finances d'un État. Cet impôt est essentiellement une taxe complémentaire, une taxe d'appoint et de compensation, qui est destinée à rétablir la justice dans un système fiscal et à demander aux classes aisées et riches un supplément de contribution, parce que ces classes ont été trop ménagées par les impôts indirects. Afin de rétablir l'é-

quité, il est bon qu'il y ait une taxe qui ne soit payée que par des personnes aisées et opulentes ; mais, précisément parce que cette taxe ne doit porter que sur une partie de la société, elle doit être fort légère ; elle ne saurait, sans abus, sauf dans les moments de très grande crise nationale, dépasser 4 ou 5 p. 100 ; il est même désirable qu'elle ne s'élève pas à plus de 2 ½ à 3 p. 100.

L'impôt général sur le revenu est donc un impôt de redressement et de compensation ; il a été successivement l'objet de grandes critiques et d'un grand engouement. L'établissement en est assez difficile ; c'est, néanmoins, une des pièces essentielles, mais secondaires, du système fiscal d'un grand État moderne. Il est essentiel en ce sens que sans lui il n'y a pas de justice dans un régime fiscal ; il est accessoire en ce sens qu'il ne peut fournir que des ressources limitées, le vingtième, le dixième, rarement le cinquième ou le sixième du produit total des impôts, dans un pays qui a de grands besoins.

L'impôt général sur le revenu se superpose, d'ordinaire, aux impôts directs qui frappent les revenus morcelés, tels que l'impôt foncier, l'impôt mobilier, l'impôt des patentes : il en résulte qu'on l'accuse souvent de faire double emploi avec les autres impôts directs. Cette objection a été faite principalement en France : on ne peut contester qu'elle n'ait quelque fondement en fait, mais elle a peu d'importance en droit. L'impôt général sur le revenu étant un correctif destiné à compenser les inégalités des impôts indirects, il est équitable que les classes aisées et opulentes le supportent, alors même qu'elles ont déjà payé, comme tous les contribuables, grands, moyens ou petits, l'impôt foncier, l'impôt mobilier ou sur les loyers, l'impôt des patentes. C'est une surcharge qui leur incombe naturellement pour tenir lieu de la demi-immunité dont elles jouissent relativement à certains impôts indirects. En outre, même en fait, il n'est pas vrai que l'impôt général sur le revenu fasse toujours double emploi avec les autres impôts directs. Il y a certaines natures de revenus, les rentes sur l'État, l'intérêt des créances chirographaires ou même hypothécaires, les bénéfices des occupations non soumises aux droits de patentes ; il y a, dis-je, différentes sortes de revenus qui ne sont frappées par aucun impôt direct, si ce n'est par l'impôt sur les loyers ; mais comme l'impôt sur les loyers grève également les revenus fonciers, les bénéfices des professions patentées, c'est-à-dire des revenus ayant préalablement contribué à un autre impôt direct spécial, il n'en est pas moins vrai que les rentes sur l'État, les intérêts des créances hypothécaires ou chirographaires jouissent en général d'une certaine immunité relativement aux revenus fonciers et à ceux des professions soumises à la patente.

L'objection de double emploi à l'impôt général sur le revenu n'est donc pas toujours fondée en fait, et elle n'a en droit aucune valeur, vu le caractère que nous avons assigné à cet impôt.

L'impôt général sur le revenu est, néanmoins, difficile à introduire dans une société qui n'y est pas accoutumée, et il est d'un maniement fort délicat. On sait qu'il n'y a que trois moyens d'asseoir une taxe directe : soit la déclaration que le contribuable fait de ses revenus ou de sa fortune; soit la taxation d'office faite par les agents de l'État ou des localités; soit enfin le recours à des présomptions légales, à des indices révélateurs d'une exactitude plus ou moins grande, comme l'importance de l'habitation, le nombre de domestiques, de chevaux, de voitures, etc.

D'ordinaire, ce dernier système est écarté pour l'impôt général sur le revenu; il sert plutôt aux impôts directs morcelés que nous avons décrits. L'impôt général sur le revenu, tel qu'il existe dans la plupart des pays, l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche, est assis sur ces deux bases : la déclaration du contribuable, la taxation administrative faite d'autorité. Ces deux procédés se combinent en général dans des proportions variables; tantôt, comme en Angleterre, la déclaration du contribuable précède, et la vérification ou la taxation administrative suit; tantôt, comme en Allemagne et en Autriche, c'est la taxation administrative qui précède, et la déclaration du contribuable ne vient qu'après pour redresser les erreurs commises. Sauf quand la taxe est extrêmement légère et ne forme qu'un appoint insignifiant aux ressources publiques, jamais on ne se contente de la déclaration pure et simple. Il faut toujours qu'elle soit administrativement contrôlée.

La conséquence, c'est que l'impôt sur le revenu doit nécessairement entraîner de l'arbitraire et de l'inégalité : de l'arbitraire, parce que les agents de l'administration, même en Angleterre, doivent recourir, au moins dans certains cas et comme moyens de contrôle, à des procédés plus ou moins inquisitoriaux; de l'inégalité à cause des différences de conscience ou de délicatesse des citoyens. Une part variable mais inévitable de ces deux inconvénients est attachée dans tous les pays à la pratique de l'impôt sur le revenu : la dose d'arbitraire ou d'inquisition est en proportion inverse de la dose d'inégalité. Si l'État vise surtout à l'équitable assiette de la taxe, comme en Prusse, il accorde plus à l'inquisition; s'il craint surtout les procédés inquisitoriaux, comme en Angleterre, il concède plus à l'inégalité. Ces défauts existeront toujours, mais ils se rencontrent à un degré variable, et ils sont sentis plus ou moins vivement suivant le tempérament des peuples. Dans les pays habitués à une adminis-

tration intrusive, comme la Prusse, on tolérera, sans trop de mauvais vouloir, un assez grand degré d'inquisition. Dans un pays d'une grande loyauté commerciale, où la publicité est très développée, où le patriotisme est très éclairé, comme l'Angleterre, les déclarations seront plus exactes qu'ailleurs. M. de Parieu a comparé quelque part les restitutions très importantes faites au trésor public en Angleterre et les très petites faites en France : il en tire une conclusion en faveur de la loyauté britannique : ce raisonnement n'est peut-être pas très rigoureux, et on pourrait y répondre que, si les Anglais font de plus fréquentes restitutions au trésor, c'est qu'ils y ont fait de plus abondantes soustractions.

Pour le premier point — la constatation de la matière imposable — l'impôt général sur le revenu rencontre donc des difficultés considérables, qu'on peut réduire de plus en plus, mais qu'on ne peut complètement supprimer. Il en résulte que cet impôt général sur le revenu est, d'ordinaire, obligé de se morceler en un certain nombre d'impôts différents, frappant chaque branche spéciale de revenu, ce qui change assez notablement le caractère qu'il devrait avoir.

Il ne s'agit pas seulement de constater tous les revenus; il faut frapper les uns et les autres conformément aux principes de justice; c'est là le second point. Quels sont ici les principes de justice? L'impôt général sur le revenu doit demander une moindre quote part aux revenus aléatoires, périssables et provenant de l'activité personnelle, qu'aux revenus fixes, certains, perpétuels, qui proviennent d'un capital accumulé. Les épithètes que nous venons d'employer doivent être prises, sans doute, dans un sens relatif plutôt que dans un sens absolu; elles expriment néanmoins la différence essentielle qui existe entre les deux grandes catégories de revenus. Un homme sans fortune gagne 10,000 francs chaque année par son labeur personnel, par son intelligence et son industrie; un de ses voisins, sans aucun travail ni aucun souci, touche 10,000 francs chaque année de l'intérêt de ses capitaux ou du fermage de ses terres. Faut-il taxer également ces deux contribuables? Non assurément ; car, dans les 10,000 francs que gagne le premier chaque année, il y a une partie qui doit représenter une sorte d'amortissement et de prime d'assurance, qui est naturellement destinée à l'épargne et à la réserve : ces 10,000 fr. sont une annuité périssable, non un revenu constant. Si l'on veut établir un impôt sur le revenu qui soit complètement juste, il faut pouvoir déduire de cette annuité de 10,000 francs la partie qui doit nécessairement être épargnée pour assurer au contribuable une existence convenable dans ses vieux jours et pour laisser un petit patrimoine à sa famille. L'économiste anglais Mac

Culloch a traité avec perspicacité ce cas particulier. Il suppose une personne âgée de 40 ans, ayant un revenu viager de 1,000 liv. sterl.; d'après les tables de mortalité, cette personne a devant elle 27 années et demie d'existence; il en résulte que, au taux de capitalisation habituel dans la Grande-Bretagne, c'est-à-dire au taux des assurances sur la vie, ces 1,000 liv. sterl. ne représentent pas plus qu'un revenu constant et perpétuel de 660 livres. C'est sur ces 660 livres sterl. et non sur les 1,000 livres de l'annuité viagère que l'impôt devrait porter.

Il est malheureusement impossible que la loi fasse toutes ces déductions; il faudrait établir un compte individuel pour tous les contribuables jouissant de revenus passagers ; ce serait d'une inextricable complication. Généralement on désespère d'arriver à cette parfaite équité, et l'on recourt à l'un de ces deux moyens : ou bien l'on taxe tous les revenus viagers et personnels au même taux que les autres, ce qui est une grande injustice; ou l'on soumet uniformément tous ces revenus personnels ou viagers soit à la moitié, soit au tiers du droit qui frappe les revenus perpétuels. Dans ce dernier cas l'injustice ne disparaît pas complètement, parce qu'il n'est pas légitime d'assimiler entre eux tous ces revenus personnels et viagers et de les soumettre au même traitement, mais elle est moins grande que dans le premier cas. Voilà encore une des difficultés que rencontre l'impôt général sur le revenu et dont il lui est malaisé de triompher; mais, dira-t-on, dans tous les autres systèmes d'impôts directs ou indirects, des inégalités du même genre se produisent. Cela n'est pas exact. Généralement, pour les autres impôts directs ou indirects, il se fait, par la force des choses et sans aucune intervention de la loi, une sorte de péréquation spontanée qui tient compte de ces différences dans l'origine et dans la durée des revenus. Considérons les impôts directs sur les loyers ou les impôts indirects de consommation : ces taxes frappent plus en général les revenus permanents que les revenus périssables, parce qu'elles sont établies sur les dépenses et que les revenus périssables sont enclins ou doivent être enclins à faire moins de dépenses que les revenus permanents. Ces impôts n'atteignent pas, dans le revenu périssable, la partie qui est destinée à l'épargne, c'est-à-dire à l'amortissement ou à la transformation en un revenu moindre mais perpétuel de cette annuité passagère.

Un troisième point important à considérer dans l'impôt général sur le revenu, c'est la productivité même de cet impôt. Il n'est très productif que dans certaines conditions de distribution de la richesse *nationale* ; c'est que cet impôt ne peut guère s'adresser efficace-

ment aux petits revenus ; ceux-ci lui échappent, ils sont difficiles à constater, encore plus à saisir, ils se refusent à toute déclaration sincère, ils trouvent souvent le moyen de se dérober à toute taxation administrative faite d'autorité. Si l'on veut les faire contribuer, il faut recourir à une capitation graduée, répartir les petits contribuables entre différentes catégories dont chacune est astreinte à une taxe fixe, ou bien faire de la taxe une annexe à celle d'habitation, ou bien encore la transformer, au moins en partie, en taxe sur le revenu des valeurs mobilières, sans considération aucune de la position du propriétaire de ces valeurs ; mais alors l'impôt général sur le revenu change de nature. On est tellement convaincu de l'impossibilité d'atteindre les petits revenus par la voie de la déclaration du contribuable que, d'ordinaire, on les exempte complètement, comme en Angleterre, pour les revenus au-dessous de 150 livres sterling (3,750 francs).

Cette exemption est, d'ailleurs, juste en principe, puisque la véritable raison d'être de l'impôt général sur le revenu, c'est de compenser la charge inégale des impôts indirects, qui est plus lourde pour la classe ouvrière et la petite classe moyenne que pour la classe supérieure. Cette complète exemption des petits revenus, qui est équitable en soi, peut avoir quelques inconvénients dans un État démocratique. Une taxe qui n'est pas payée par tout le monde, qui n'est supportée que par les classes élevées, est une taxe que dans un État populaire on sera porté à accroître démesurément. Deux économistes distingués, le docteur Fawcett en Angleterre, M. David Wells aux États-Unis, ont insisté sur le danger que présenterait dans nos démocraties la suppression absolue des impôts indirects : les classes ouvrières, qui ont le nombre et qui ont ou auront un jour la domination par le droit de suffrage, seraient tentées de multiplier les dépenses à l'infini, notamment celles qui leur profiteraient, puisqu'il y serait pourvu avec des impôts qu'elles ne payeraient pas ou qu'elles ne payeraient guère. Cet inconvénient mérite d'être noté, il ne doit pas néanmoins faire oublier les raisons qui recommandent l'établissement d'un impôt modéré sur le revenu.

Un inconvénient pratique, si ce n'est plus grave, du moins plus immédiat, c'est que dans certains pays l'exemption totale des petits revenus doit considérablement diminuer le produit de cet impôt et le rendre parfois presque stérile. L'Angleterre est un pays de grande propriété et de grande industrie : la richesse y est concentrée dans la classe moyenne ; il n'y a presque pas de petits propriétaires ruraux ; non seulement le sol appartient à un nombre relativement restreint de familles, mais il est exploité par des fermiers qui sont eux-mêmes

des gens très aisés, presque des personnages; les ouvriers des manufactures gagnent beaucoup, mais ils épargnent peu. Une très forte partie de la fortune et du revenu national est donc dans les mains de la classe élevée. En France, c'est tout l'opposé. L'industrie et la propriété y sont morcelés à l'infini : le nombre des petits patrons, des moyens industriels, des petits propriétaires, des moyens capitalistes y est incommensurable. L'exemption en France et en Angeterre de tous les revenus au-dessous de 3.750 francs ne produirait pas dans l'une et l'autre contrée les mêmes résultats; dans le dernier pays on ne retranche ainsi que la moitié de la matière imposable; en France on en retrancherait les trois quarts au moins, peut-être les quatre cinquièmes. En effet, dans la pratique, avec les libertés que prend le public vis-à-vis de semblables impôts, l'exemption légale des revenus au-dessous de 3,750 francs équivaudrait à l'exemption réelle des revenus au-dessous de 5,000 francs, d'autant plus que chez les nations parcimonieuses comme la France, où peu de gens dépensent la totalité de leur revenu, on n'a pas d'indices suffisants de l'importance des fortunes; la dissimulation y est donc facile.

Cette différence dans la répartition de la richesse nationale entre les diverses classes en France et en Angleterre est un fait assez connu pour qu'il ne soit pas nécessaire de le démontrer. D'après le compte général de l'administration des finances pour l'année 1865, il y avait alors au Grand-Livre de la dette française plus de 1,100,000 inscriptions pour 400 millions de rentes environ, soit 365 fr. de rentes en moyenne par inscription. D'après le *Bulletin de Statistique* (mai 1882), le nombre de ces inscriptions depuis nos désastres a singulièrement augmenté: il s'est élevé au chiffre de 4,404,763 en 1875. Depuis lors il a légèrement baissé et ne montait plus qu'à 3,867,801 au 31 décembre 1881. Quoiqu'il y ait un très grand nombre d'inscriptions au porteur (2,443,364 en 1881), quoique souvent plusieurs de ces inscriptions, même nominatives, soient réunies dans les mêmes mains, ces chiffres donnent néanmoins une idée du nombre presque indéfini des petits et des moyens rentiers français. On ne peut estimer à moins de 1 million le nombre des personnes en France qui possèdent des rentes sur l'État. Dans la Grande-Bretagne, au contraire, d'après Mac Culloch, le nombre des warrants délivrés par la Banque d'Angleterre pour toucher des dividendes (on sait que cette Banque fait le service de la dette publique anglaise) n'était en 1842 que de 282,000, quoique les arrérages de cette dette dépassassent 600 millions de francs par année : chaque mandat était donc en moyenne de 2,150 fr., soit six fois plus considérable que la moyenne des inscriptions en France pendant l'année 1865.

L'examen de la distribution de la propriété foncière de l'un et de

l'autre côté de la Manche donne des résultats analogues. D'après le dernier dépouillement des cotes foncières, c'est-à-dire des rôles pour la perception de l'impôt foncier, il y avait en France, en 1880, 7,320,778 cotes au-dessous de 5 fr. d'impôt en principal; 2,190,040 de 5 à 10 fr.; 1,910,204 de 10 à 20 fr.; 888,817 de 20 à 30; 820,772 de 30 à 50; 657,993 de 50 à 100; 366,576 de 100 à 300; 56,261 de 300 à 500; 38,173 de 500 à 1,000; et 14,774 de plus de 1,000 fr. En supposant que l'impôt prenne en moyenne la vingtième partie du revenu foncier, on peut en induire que plus de la moitié du sol est en propriétés ne rapportant pas 1,500 fr. par an, et les deux tiers en propriétés dont le revenu net n'excède pas 3,000 fr. Sans doute, un même propriétaire peut être l'objet de plusieurs cotes foncières parce qu'il possède des biens dans différentes communes; mais cette observation ne détruit pas l'exactitude approximative du renseignement que nous venons de donner. Notez que la propriété n'a cessé de se morceler davantage chaque jour; quoique la propriété foncière urbaine soit comprise dans les chiffres qui précèdent, le nombre des cotes au-dessus de 1,000 fr. en principal n'a cessé de se restreindre; il était de 16,346 en 1842, de 15,870 en 1858, il n'est plus que de 14,774 en 1880; le nombre des cotes de 100 à 300 fr. a aussi baissé; celui de 300 à 500 fr. également; les cotes de 500 à 1,000 fr. sont restées à peu près stationnaires; d'une manière générale le nombre des cotes au-dessus de 100 fr. n'a pas cessé de diminuer depuis 1842, tandis que celui des cotes au-dessous de ce chiffre a constamment augmenté; on pense en général que les 14,264,388 cotes existant en 1880 correspondent à 8 ou 9 millions de propriétaires (1). En Angleterre, au contraire, d'après Mac-Culloch, vers 1840, il n'y avait pas plus de 200,000 propriétaires fonciers, et la moyenne de chaque propriété était de 4,500 fr. de revenu; depuis lors, le nombre des propriétaires anglais a augmenté dans une large mesure. D'après les dernières statistiques officielles, celles de 1876, il y avait dans le Royaume-Uni 1.173,824 propriétaires, dont 972,836 en Angleterre, 132,230 en Écosse, et 68,758 en Irlande. Mais la plupart de ces personnes ne possédaient qu'un cottage : 852,438, en effet, n'avaient que des propriétés ne dépassant pas un acre (0 hectare 41); 321,386 seulement avaient plus d'un acre. Dans l'Angleterre proprement dite, 874 personnes possédaient à elles seules 9,367,000 acres, soit le tiers environ du territoire; 2,679 personnes possédaient 14,896,000 acres, soit près de la moitié du territoire; 10,207 personnes, 22,013,000 acres, soit les deux tiers environ du sol de l'Angleterre proprement dite;

(1) Voir le *Bulletin de Statistique*, t. IX, p. 522.

42,524 personnes possédaient 28,840,000 acres, soit plus des sept huitièmes du territoire ; les autres propriétaires de l'Angleterre proprement dite, au nombre de plus de 900,000, ne détenaient ensemble que la huitième partie du sol, soit 4,172,960 acres. En Angleterre on peut dire que presque tout le sol, non seulement les trois quarts, mais les sept huitièmes sont atteints par l'impôt sur le revenu qui n'exempte que les petits revenus au-dessous de 3,750 fr. En France, la moitié du sol étant composée de propriétés ne rapportant pas plus de 1,500 fr. nets, et les deux tiers de propriétés ne produisant pas un revenu supérieur à 3,000 fr., il en résulte que ce serait à peine le quart du revenu foncier qui se trouverait atteint par un impôt général ne portant que sur les revenus au-dessus de 3,750 francs. On dira peut-être que beaucoup de moyens propriétaires ont des revenus mobiliers qui élèveraient la totalité de leur revenu au delà du chiffre de 3,750 fr. à partir duquel l'impôt serait établi ; mais, d'autre part, beaucoup de personnes qui ont un revenu foncier de 3,750 fr. tomberaient au-dessous de la limite, si l'on tenait compte, comme on doit le faire, des dettes hypothécaires et des dettes chirographaires ; ces deux faits en sens contraires se feraient compensation.

En France l'industrie et le commerce ne sont pas moins divisés que la propriété et que les valeurs mobilières. On a vu que les commerçants, les industriels, ou ceux qui suivent les professions libérales soumises à la patente, sont répartis en quatre tableaux que désignent les quatre premières lettres de l'alphabet, A, B, C, D. Le montant en principal de l'impôt des patentes était, en 1879, de 80 millions en chiffres ronds et le nombre des patentés s'élevait à près de 1,600,000. Le premier tableau, le tableau A, comprenant le moyen et le petit commerce, contenait à lui seul 1,350,000 patentables, soit les quatre cinquièmes des contribuables, et payait plus de 55,000,000 fr., soit presque les trois quarts de l'impôt. Le tableau B, qui renferme le grand commerce, ne comptait que 16,500 patentables, guère plus du centième du chiffre total, et payait moins de 6 millions de fr., environ le treizième de l'impôt ; le tableau C, qui s'applique aux fabricants et aux industriels, renfermait 223,000 patentables et payait 16,500,000 fr., pas le quart de l'impôt ; or, il est visible que le tableau C contient beaucoup de petits fabricants, la moyenne de la patente, en principal, n'étant que de 75 fr. pour les contribuables de ce tableau. Enfin, le tableau D, qui s'applique aux professions libérales, comprenait 50,157 imposables qui payaient en principal 2,252,000 fr., la trente-cinquième partie de l'impôt (1). Il est certain qu'une taxe sur

(1) Voir le *Bulletin de Statistique*, t. VIII, p. 110.

le revenu exemptant les revenus au-dessous de 3,750 fr. ne frapperait guère que les grands commerçants du tableau B, un très petit nombre de commerçants du tableau A (ceux des deux premières classes sur 8 qu'il comprend), un cinquième peut-être des patentables du tableau C et la plus forte partie des contribuables du tableau D. Les neuf dixièmes des patentables et les trois quarts, ou du moins les deux tiers des revenus imposables aux patentes échapperaient ainsi en France à l'impôt général sur le revenu.

La conclusion de ces études, c'est que, dans un pays comme la France, les trois quarts de la fortune accumulée et probablement plus des quatre cinquièmes de l'ensemble du revenu national, sont aux mains d'ouvriers, de paysans, de petits bourgeois, de petits rentiers ; par conséquent un impôt général exemptant tous les revenus au-dessous de 3,750 fr. ne frapperait guère que le cinquième, tout au plus le quart des revenus de toute origine. En Angleterre, au contraire, les trois quarts de la richesse et la moitié au moins de l'ensemble des revenus de toute origine sont aux mains des classes opulentes et aisées. Il faut tenir un grand compte de ces dissemblances. Car tel taux de la taxe sur le revenu qui fournit d'abondantes ressources en Angleterre pourrait ne presque rien fournir en France ; les deux pays ont cependant à peu près la même richesse totale et le même revenu total, mais ce revenu et cette richesse y sont diversement distribués entre les diverses couches de la société. En Angleterre, avec un taux de 2.40 p. 100 (6 pence par liv. sterl.), l'exemption complète des revenus au-dessous de 3,750 fr., et la déduction d'un revenu de 3,000 fr. pour tous les revenus moyens variant entre 3,750 fr. et 10,000 (*with an abatement of* 120 *pounds on Incomes under* 400 *pounds*), on a obtenu en 1880-81 un produit de 268 millions de francs (10,650,000 liv. sterl.). En France, nous doutons que dans les mêmes conditions, c'est-à-dire au même taux, avec les mêmes exemptions totales ou déductions partielles, on pût percevoir 100 millions de francs. Nous croyons que c'est tout au plus si chaque 1 fr. d'impôt par 100 fr. de revenu, avec l'exemption complète de tous les revenus au-dessous de 3,750 fr. et sans déduction aucune pour les revenus supérieurs, pourrait produire 35 millions : il faudrait ainsi, en France, un impôt de 3 p. 100 pour obtenir 105 millions, dont on devrait défalquer les 45 millions que rapporte l'impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières, lequel est perçu sans considération aucune de la fortune et des ressources du contribuable ; le gain réel, au delà du produit des impôts actuels, ne serait ainsi que de 60 millions de francs.

La Prusse nous a montré combien sur le continent européen un

impôt sur le revenu, quand la taxe exempte les citoyens médiocrement aisés, est peu productif. Il y a dans ce pays deux taxes superposées, la *Classensteuer* qui frappe les revenus au-dessous de 1,000 thalers ou de 3,750 fr., et l'*Einkommensteuer* qui atteint les revenus au-dessus de ce chiffre. Ce dernier impôt, au taux de 3 p. 100, a rapporté, en 1880, 40 millions de francs (32,538,000 marks); d'autre part, l'impôt de classes sur les revenus au-dessous de 3,750 fr. a produit dans la même année 56 millions de francs, quoique perçu à un taux un peu plus léger.

Aussi plusieurs des partisans intelligents de l'impôt sur le revenu en France ont proposé d'abaisser jusqu'au point le plus extrême la limite à partir de laquelle il serait perçu, de n'en exempter que les revenus de moins de 250 fr. Nous supposons que ces personnes entendent porter l'exemption plus haut pour les revenus provenant uniquement de salaires. Mais, même en admettant cette réserve, un impôt sur le revenu descendant si bas, atteignant tous les revenus de plus de 250 fr., quand ils proviennent de la richesse acquise, perdrait le principal caractère qu'il doit avoir, celui d'une taxe de compensation et de redressement pour les inégalités des impôts indirects. Il deviendrait en outre très difficilement recouvrable et exciterait une réprobation trop générale par la nécessité d'investigations multipliées. La limite de l'exemption pour les revenus ne doit pas descendre au-dessous de 2,500 fr. ou de 2,000 fr. : même en taxant uniformément tous les revenus au-dessus de ce dernier chiffre, nous doutons que l'on obtînt chez nous facilement 120 ou 150 millions nets, c'est-à-dire 120 ou 150 millions en plus des 45 millions que produit déjà l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

L'établissement d'un impôt général sur le revenu rencontre trois grandes difficultés : 1° la constatation exacte des revenus sans trop d'inquisition ; 2° la nécessité, si l'on veut être juste, de soumettre les revenus temporaires ou ceux provenant de l'activité personnelle à une taxe moindre que les revenus perpétuels et qui représentent l'intérêt d'un capital ; 3° la fixation de la limite à partir de laquelle les petits revenus seront exemptés, cette limite devant être d'autant plus basse, pour rendre l'impôt productif, que la fortune est plus divisée dans le pays, que la propriété y est plus morcelée, que les valeurs mobilières y sont dans un plus grand nombre de mains et que l'industrie et le commerce y sont moins concentrés. On ne doit jamais perdre de vue que, dans les contrées où la richesse est ainsi démocratisée, un impôt sur le revenu sera toujours médiocrement productif.

Le plus grand exemple de l'impôt général sur le revenu nous est donné par l'Angleterre. Cette contrée offrait et offre encore à cette

taxe des conditions particulièrement favorables : d'abord, la propriété, les capitaux, l'industrie et le commerce y sont très concentrés, de sorte que l'exemption totale des petits revenus n'y réduit que des deux cinquièmes environ la matière imposable. Les taxes indirectes prédominent, d'ailleurs, dans le système fiscal de la Grande-Bretagne, de sorte que les contribuables, si ce n'est par l'impôt sur le revenu, ne payent pour ainsi dire aucune taxe directe à l'État. L'objection de double emploi que l'on fait à l'impôt sur le revenu dans beaucoup de pays pouvait difficilement se faire jour en Angleterre. Dans cette contrée, jusqu'à ces derniers temps, il n'y avait même pas d'impôts sur les successions, ou du moins l'impôt ne portait que sur les successions mobilières et était beaucoup plus faible pour les grandes fortunes que pour les petites; d'une manière générale, les droits de timbre et d'enregistrement sont légers ; il ne s'y rencontre pas de droits de patentes ou d'impôt analogue sur les bénéfices présumés du commerce et de l'industrie ; il y avait bien une taxe sur les maisons, mais elle fut supprimée avant l'établissement du deuxième impôt sur le revenu (1).

L'impôt sur le revenu rencontrait donc dans ce pays des facilités spéciales d'assiette et de perception à cause de la concentration de la propriété, des capitaux, de l'industrie et du commerce ; il offrait plus qu'ailleurs un caractère évident de justice, parce que la richesse n'était pour ainsi dire pas taxée et que les impôts directs, au moins ceux perçus par l'État, étaient dans cette contrée tout à fait embryonnaires et incomplets.

Il a été fait en Angleterre trois expériences successives de l'impôt général sur le revenu ou sur la propriété, *property and income-tax*, en 1798, en 1803 et en 1842 ; les deux premières furent courtes ; la troisième dure encore et ne semble pas près de sa fin.

Ce furent les nécessités de la guerre contre la France qui amenèrent l'établissement de la *property and income-tax* en 1798 et le rétablissement de cet impôt en 1803 ; ce fut le déficit du budget qui le fit voter de nouveau en 1842. Cet impôt fut toujours considéré jusqu'à ces derniers temps comme une ressource extraordinaire, justifiée seulement par des circonstances exceptionnelles. Il ne dut pas ainsi sa naissance et son maintien à une pensée réfléchie et persévérante de justice, mais à la simple pression des circonstances. C'est seulement depuis peu de temps que les esprits se sont accoutumés à cette taxe et qu'ils se sont résignés à la considérer comme une pièce essentielle d'un

(1) C'est en 1834 que fut abolie la taxe sur les maisons, il subsista encore une taxe sur les fenêtres : ce dernier impôt fut supprimé en 1851, et on rétablit la taxe sur la valeur locative des habitations. Cette taxe existe encore.

bon système financier, comme un moyen de réforme et de progrès.

Vers la seconde moitié de la première guerre contre la France, l'Angleterre, après avoir beaucoup emprunté, comprit qu'il était prudent d'augmenter les impôts ; les taxes de douane et les contributions indirectes intérieures furent multipliées ou accrues ; en 1797 on tripla les *assessed taxes*, c'est-à-dire ces taxes sur les jouissances, comprenant, outre des impôts somptuaires, un droit sur l'habitation ; comme il arrive souvent en pareil cas, cette énorme et soudaine élévation des tarifs amena des mécomptes, l'accroissement du produit de l'impôt ne fut nullement proportionnel à la hausse de la taxe. C'est alors qu'on eut recours à l'impôt sur le revenu ou sur la propriété. En 1798 une loi fut votée, à l'instance de M. Pitt, « accordant à Sa « Majesté une aide et une contribution pour la continuation de la « guerre. » Cette loi, pour nous servir des expressions mêmes d'un document anglais souvent cité par nous (1), ne créait pas, en réalité, une taxe spéciale sur la propriété, mais imposait des droits additionnels aux *assessed taxes*, droits qui étaient fixés en raison du revenu que possédait tout contribuable aux *assessed taxes*, en exemptant toutefois de ce droit additionnel toutes les personnes qui ne jouissaient pas d'un revenu d'au moins 1,500 fr. (60 liv. sterl.), et en admettant un droit réduit pour les personnes dont le revenu variait de 1,500 à 5,000 fr. C'était là à peine un rudiment d'*Income-tax ;* cet impôt n'était pas indépendant et isolé, il se greffait sur une contribution plus ancienne. Ces droits nouveaux et additionnels avaient produit dans l'année de leur établissement 47 millions de francs environ (1,855,996 liv. sterl.).

En 1799 on changea ce système, ou plutôt on le développa : on rapporta les droits additionnels aux *assessed taxes* et on les remplaça par un impôt de 10 p. 100 sur les revenus. Par cette loi nouvelle toutes les personnes étaient requises de faire la déclaration de la totalité de leur revenu, de quelque source qu'il provînt ; l'exemption était accordée à tous les revenus au-dessous de 1,500 fr., et la taxe n'était perçue qu'à un taux réduit sur tous les revenus entre 1,500 et 5,000 fr. (60 liv. et 200 liv. sterl.). Ces revenus moyens devaient payer suivant une série de proportions ascendantes ; ceux de 60 à 65 livres n'étaient imposés qu'à $\frac{1}{120 \text{ ème}}$; le taux s'élevait ensuite pour les revenus de 65 à 70 liv., de 70 à 75, etc., jusqu'aux revenus de 200 liv. sterl. ou de 5,000 fr. pour lesquels la taxe était de 10 p. 100, de même que pour tous les revenus supérieurs. On attendait de cet impôt ainsi remanié un produit annuel de 250 millions de francs (10 millions de livres) ; la

(1) *Report of the Commissioners of Inland revenue*, t. I, p. 120.

première année ne fournit que 6,046,624 liv. sterl., ou 151 millions de francs. Il paraît que les fraudes furent très considérables : un nombre infini de personnes déclarèrent un revenu de 59 livres sterl. 10 shel., c'est-à-dire inférieur de 10 shellings seulement au chiffre de revenu à partir duquel l'impôt était établi. Les commissaires chargés de l'assiette de cet impôt étaient élus par les propriétaires dans la même forme que les membres du Parlement ; leurs services étaient gratuits ; ils juraient le secret ; ils étaient autorisés à citer devant eux toute personne dont le revenu était présumé supérieur à 60 liv. sterl. ; s'ils n'étaient pas satisfaits de leurs dépositions, ils pouvaient exiger des explications écrites et enfin le serment. Ces commissaires locaux et élus étaient assistés par des agents du gouvernement, directement nommés par lui : ceux-ci étaient des contrôleurs (*tax surveyors*), ayant mission d'examiner et de critiquer les dépositions, et ayant le pouvoir de porter les cas douteux devant des juges d'appel dont la sentence était définitive. C'était là un véritable impôt sur l'ensemble du revenu, sans aucune distinction d'origine ; le taux en était singulièrement élevé ; par conséquent les tentatives de fraude étaient considérables ; la fraude, d'ailleurs, était facile puisque le revenu payait en bloc, et qu'il est toujours très malaisé de l'évaluer. Des déductions étaient accordées dans certains cas pour le nombre des enfants.

Ce premier *Income-tax* fut supprimé après la paix d'Amiens : il laissait un arriéré assez considérable. Mais il ne tarda pas à être rétabli. Les hostilités ayant recommencé en 1803, on recourut de nouveau à l'*Income-tax*, en en perfectionnant l'assiette ; au lieu d'en faire un impôt unique sur le revenu en bloc, on en fit plusieurs impôts, presque distincts, ou du moins n'ayant qu'un lien assez faible, sur les diverses natures de revenus considérées chacune en particulier. C'est cette loi de 1803 qui introduisit les cinq célèbres cédules A, B, C, D, E, entre lesquelles furent répartis, suivant leur nature, les différents revenus : la première comprenait les revenus qui proviennent de la propriété du sol ; la seconde, ceux qui ont pour origine l'exploitation du sol, c'est-à-dire les bénéfices des fermiers ; la troisième, les intérêts ou les dividendes des fonds publics ; la quatrième, les bénéfices industriels, commerciaux, professionnels ; la cinquième, les appointements des employés et des fonctionnaires.

La cause de ce morcellement de l'*Income-tax* est décrite dans une publication officielle du temps : « Tandis que l'ancien droit, y est-il dit, était assis sur l'ensemble du revenu du contribuable, de quelques sources diverses que ce revenu provînt, le droit actuel est établi à la source même de chaque revenu, le saisissant dans les

mains de la première personne qui le recueille, et permettant la répercussion du droit, à travers les canaux naturels, jusque dans les mains de la personne qui profite véritablement du revenu. Au lieu de s'adresser au propriétaire terrien et aux différentes personnes qui peuvent avoir des droits sur la terre, l'impôt s'adresse à l'occupant, au fermier. Au lieu de s'adresser au créancier, il va droit au débiteur qui doit payer les intérêts de la créance. Au lieu des comptes compliqués qu'exigerait la constatation exacte des revenus individuels dont les sources sont multiples, l'impôt va à la source elle-même. Le fisc atteint ainsi le but avec plus de facilité et de sûreté, moins d'embarras et de publicité, diminuant par le mode de perception les occasions de fraude. Le droit est successivement répercuté de la personne qui recueille en premier lieu le revenu jusqu'à la personne qui en profite en définitive ; les transactions privées sont soustraites à l'investigation des pouvoirs publics, et les intérêts du Trésor sont plus efficacement sauvegardés que par tout autre système. » Comme le remarque un document anglais postérieur, avec cette méthode e revenu total de chaque contribuable reste ignoré même de ceux qui ont mission d'asseoir l'impôt, excepté dans le cas où le contribuable réclame l'exemption de la taxe ou des diminutions du taux de la taxe, parce que son revenu total n'atteint pas le chiffre à partir duquel l'impôt est perçu ou bien le chiffre au-dessus duquel il n'y a aucune remise d'une partie des droits.

Telles sont les deux grandes qualités qu'ont recherchées les Anglais dans la forme qu'ils ont donnée à l'*Income-tax* : d'une part ils évitent la complication et la fraude ; d'une autre part ils respectent autant que possible le secret du contribuable et ne s'enquièrent pas du montant de sa fortune totale ou de son revenu total. Ils s'efforcent ainsi d'éviter les reproches d'inquisition et d'indiscrétion.

L'impôt ainsi remanié en 1803 fut fixé au taux de 5 p. 100, au lieu de celui de 10 p. 100 qui avait été adopté en 1799 ; on exempta, comme auparavant, tous les revenus au-dessous de 60 livres sterling, et l'on admit des taux réduits pour les revenus moyens entre 1,500 fr. et 3,750 fr. ; le produit de la taxe fut, en 1803, de 134 millions de francs environ (5,341,907 liv. sterl.), produit presque égal à celui du même impôt au taux de 10 p. 100 pendant l'année 1801. En 1805, on établit un droit additionnel d'un quart, ce qui porta à 6,25 p. 100 le taux de l'impôt pour les revenus au-dessus de 3,750 fr. : le rendement s'éleva à 160 millions et demi de francs (6,429,599 liv. sterl.).

A partir de 1806, on rendit l'*Income-tax* beaucoup plus rigoureux, en élevant d'abord considérablement le taux de l'impôt, et plus encore en supprimant la plupart des exemptions ou des réductions de

droits jusque-là admises pour les petits ou les moyens revenus. Le taux de l'impôt fut porté uniformément à 10 p. 100. On abolit l'exemption dont avaient joui les petits revenus au-dessous de 1,500 francs quand ils provenaient de richesse acquise (*from realized property*), c'est-à-dire soit de terres, soit de capitaux : on n'exempta plus que les petits revenus au-dessous de 1,250 fr. (50 liv. sterl.) ; et l'on admit des droits réduits pour ceux de 1,250 à 3,750 francs ; mais cette diminution de droits n'était accordée qu'aux revenus provenant de bénéfices commerciaux, professionnels, ou des emplois publics ou privés.

L'abaissement de 1,500 fr. à 1,250 de la limite au-dessous de laquelle les revenus étaient affranchis de l'impôt avait pour cause les fraudes considérables que l'on avait constatées. On était moralement certain qu'un grand nombre de personnes déclaraient un revenu au-dessous de 1,500 francs quoiqu'elles fissent une dépense annuelle trois fois plus considérable que cette somme ; en abaissant la limite de 250 fr., on soumettait à l'impôt, d'après leurs déclarations antérieures, un nombre très important de fraudeurs. C'est à partir de cette loi de 1806 qu'on perçut directement l'impôt sur les titres de la dette publique, la Banque d'Angleterre, chargée de faire le service de cette dette, opérant elle-même les retenues sur les intérêts ; les étrangers, cependant, résidant en dehors de la Grande-Bretagne, furent exemptés de cet *Income-tax* dont les consolidés étaient grevés. Les déductions jusqu'alors admises pour le nombre des enfants furent supprimées, et l'on ne maintint de déduction pour les assurances sur la vie qu'en faveur des revenus ne dépassant pas 3,750 fr.

Sous cette forme nouvelle, l'impôt sur le revenu était singulièrement sévère. Grâce à la division en plusieurs cédules, il équivalait à autant d'impôts distincts sur la propriété foncière, sur les bénéfices des fermiers, sur les rentes hypothécaires, sur les fonds publics et les valeurs mobilières, sur les traitements, sur les bénéfices industriels et commerciaux : le seul lien entre ces impôts distincts représentés par autant de cédules, c'est que les personnes qui avaient moins de 1,250 fr. de revenu total en étaient exemptées, et que certaines autres personnes ayant un revenu de 1,250 à 3,750 fr., provenant de leur activité personnelle et de leur intelligence, payaient un droit réduit. Cet *Income-tax* fut très productif : en 1813 il rapporta 395 millions de francs (15,795,691 livres sterl.) (1). Supprimé après la paix, l'impôt sur le revenu laissait

(1) Divers recueils donnent des chiffres plus élevés ; nous puisons celui-ci dans le document parlementaire anglais : *Report of the Commissioners of Inland revenue*, t. II, p. 184.

parmi les contribuables les plus grands ressentiments ; les registres qui avaient servi à le percevoir furent brûlés. Quoique des financiers distingués en eussent sans cesse demandé le rétablissement, plus de vingt-cinq ans se passèrent avant que les souvenirs de cette taxe rigoureuse fussent assez effacés pour qu'on pût la remettre en vigueur.

C'est seulement en 1842 que le gouvernement de sir Robert Peel restaura l'*Income-tax*, non pas cette fois comme un impôt de guerre, mais comme une ressource nécessaire à l'équilibre du budget et en même temps comme un instrument de progrès qui rendrait possibles des réformes dans les impôts de douane et les impôts indirects intérieurs. Le déficit du budget était alors supérieur à 2 millions de livres ou 50 millions de francs ; on comprenait l'opportunité de relâcher les liens du système protectionniste, de soulager l'industrie et le commerce de quelques-unes des entraves fiscales qui en arrêtaient l'essor.

La proposition de Robert Peel pour le rétablissement de l'*Income-tax* ne passa pas au Parlement sans résistance : chose curieuse, elle fut combattue par deux des hommes qui ont été dans ce siècle à la tête du mouvement libéral en Angleterre et en Europe, lord John Russell et lord Brougham. Cet impôt, jadis odieux, ne fut accepté que comme un expédient temporaire : « Il fut entendu que des né« cessités urgentes « avaient seules pu déterminer cette adoption, et « que l'impôt n'était rétabli que pour un temps limité à trois ans. » C'est souvent ainsi à titre exceptionnel et temporaire que s'introduisent dans le système fiscal d'un pays des taxes qui sont destinées à en être des pièces essentielles et permanentes. Nos décimes de guerre aux droits d'enregistrement et la constitution en France du monopole des tabacs en sont des preuves qui s'ajoutent à celle que fournit l'*Income-tax* en Angleterre.

Les trois années expiraient en 1845 : le gouvernement avait fait adopter deux réformes importantes : l'abolition des lois sur les grains (*corn laws*), ce qui était le commencement de la destruction du régime protectionniste, et la réforme postale qui réduisait uniformément dans tout le royaume à un *penny* la taxe sur les lettres ; par considération pour ces deux mesures de progrès, le Parlement consentit à prolonger pour trois ans l'impôt sur le revenu, mais le ministère dut affirmer qu'il serait possible, en 1848, grâce au rendement toujours croissant des autres impôts, de supprimer l'*Income-tax*. Lorsque cette échéance arriva, Robert Peel et le parti tory étaient tombés du pouvoir ; les whigs, ayant à leur tête lord John Russell, l'ancien adversaire de l'*Income-tax*, étaient au gouvernement. La suppression de

cet impôt eût amené un déficit de 150 millions : le cabinet demanda donc, et obtint, non sans critiques, qu'il fût maintenu pour trois ans. Ce nouveau délai expira en 1851 : la situation budgétaire ne permettait pas encore de se passer de l'impôt sur le revenu, à moins qu'on ne le remplaçât par d'autres taxes toujours difficiles à trouver. Le ministère proposa que cet impôt, qui depuis neuf ans vivait à un titre précaire, fût admis comme définitif; le Parlement ne le voulut pas et n'en vota la continuation que pour un an. En 1852, il en fut de même; enfin, en 1853, un ministre plus énergique, M. Gladstone, par un de ces magnifiques discours financiers dont il a le privilège, obtint de la Chambre qu'elle surmontât ses répugnances et qu'elle votât pour sept ans le maintien de l'*Income-tax*.

Cette échéance septennale coïncidait avec le traité de commerce de 1860, qui nécessita l'abandon de droits de douane considérables. Ce fut un argument pour que l'*Income-tax* fût continué pour un an. En 1861, M. Gladstone, encouragé par l'accueil que recevait le régime de la liberté commerciale et par la force que donnait au ministère la conclusion du traité de commerce avec la France, demanda de nouveau le maintien de l'impôt, en laissant entendre que l'*Income-tax* devait rester pendant longtemps une des pièces essentielles du régime financier de la Grande-Bretagne : « Il me « sera impossible, disait-il, de le supprimer tant que le pays aura « besoin pour ses dépenses de 70 millions de liv. sterl. (1,750 mil- « lions de francs), au lieu de 60 millions de liv. sterl. (1,500 millions « de francs), et je crains bien que les membres de la Chambre qui « verront l'heureux jour de la suppression de cet impôt ne soient, « comme l'a dit spirituellement M. Sidney Smith, ces jeunes légis- « lateurs qui reçoivent aujourd'hui pour récompenses, non « l'abolition de l'*Income-tax*, mais un raisin ou un gâteau à la fin « du dîner. Ce sera, disait en terminant M. Gladstone, une belle « tâche pour un chancelier de l'Échiquier, mais je n'ose espérer « que ce soit jamais la mienne (1). » M. Gladstone ne se trompait pas, car en l'année 1883, vingt-deux ans après ce discours, quarante et un ans après le rétablissement de cet impôt réputé provisoire, l'*Income-tax* est encore en vigueur. On le perçoit, il est vrai, à un taux très faible, tantôt 1 p. 100, tantôt 2 à 2 1/2; il excite encore de vives récriminations, mais l'abolition n'en paraît pas prochaine.

Il est remarquable que cette taxe, qui depuis 1842 n'a jamais été appliquée, sauf pendant la guerre de Crimée, qu'à un taux minime,

(1) Nous empruntons ces détails à une fort intéressante étude de M. Réné de Laboulaye qui a paru dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, livraison de février 1873.

suscite encore tant de résistance et de mécontentement dans le pays.

De 1842 jusqu'aujourd'hui, on n'a jamais revu le taux de 10 p. 100 qui avait été adopté pour les deux premiers impôts sur le revenu dans la Grande-Bretagne. On calcule en Angleterre la taxe au penny par livre sterling de revenu ; la livre contenant vingt shellings et chaque shelling douze *pence* (pluriel de penny), il en résulte qu'une taxe de 1 penny par livre sterling de revenu représente une taxe de $\frac{1}{240 \text{ èmes}}$.

On a toujours été, depuis 1842, fidèle à la maxime que les très petits revenus doivent être complètement exemptés de l'*Income-tax ;* souvent même, et c'est encore le cas actuellement, on a admis pour les revenus moyens des réductions ou des modérations de droits. De 1843 à 1853, pendant la période d'acclimatement de l'*Income tax*, on n'y soumit que les revenus supérieurs à 150 liv. sterl. (3,750 fr.). Cela pouvait équivaloir, dans la pratique, à l'exemption de tous les revenus au-dessous de 4,500 ou 5,000 francs. Le taux de l'impôt était d'ailleurs uniformément de 7 pence par livre sterling ou de $\frac{7}{240 \text{ èmes}}$ du revenu, soit 2.87 p. 100. Dans ces conditions, le produit de la taxe varia entre 140 millions de francs (5,607,798 liv. sterl.) en 1842-43 et 148 millions en 1852-53 (5,931,982 liv. sterl.). Cet impôt pendant cette période décennale ne s'appliquait pas à l'Irlande. Le produit était assez considérable, mais peu progressif. Chaque taux de 1 p. 100 de l'impôt rapportait ainsi 50 ou 51 millions environ.

La taxe, qui était restée fixe pendant les dix premières années, est devenue depuis lors singulièrement variable. En 1853, on étendit l'*Income-tax* à l'Irlande, qui en avait été jusque-là affranchie. On changea l'assiette des droits. On n'exempta plus que les revenus au-dessous de 100 liv. sterl. (2,500 fr.), et on admit deux droits différents, l'un pour les revenus de 2,500 à 3,750 fr., c'était un petit droit, l'autre pour les revenus au-dessus de ce chiffre. Cette organisation dura dix ans, de 1853-54 à 1862-63. Dans la première de ces années, le taux de l'impôt fut de 5 pence par liv. sterl. pour les revenus de 2,500 à 3,750 fr., et il resta à 7 pence, comme auparavant, pour les revenus supérieurs ; ces deux taux représentent 2.05 p. 100 et 2.87 p. 100. Dans ces conditions, l'impôt produisit plus de 180 millions de francs (7,215,137 liv. sterl.), soit 32 millions de plus que l'année précédente.

Pendant la guerre de Crimée, la résolution prise par le gouvernement d'éviter autant que possible tout recours à l'emprunt (1) fit

(1) Il fallut néanmoins emprunter, comme on le verra dans la seconde partie de cet ouvrage.

singulièrement élever le taux de l'*Income-tax*. En 1854-55, il fut porté à 10 pence par livre pour les revenus de 2,500 à 3,750 fr. et à 1 sh. 2 deniers pour les revenus supérieurs, taux correspondant à 4.10 p. 100 et à 5.74 p. 100. Le rendement monta à 359 millions de francs (14,358,091 liv. sterl.).

Pendant les deux années suivantes, 1855-56 et 1856-57, les taux de l'*Income-tax* furent encore légèrement accrus ; ils furent fixés à 11 pence 1/2 par liv. sterl. pour les revenus de 2,500 à 3,750 francs, et à 1 shelling 4 pence pour les revenus supérieurs, soit 4.80 p. 100 et 6.60 p. 100. Ce fut là le taux le plus élevé de cet impôt depuis son rétablissement en 1842 ; le produit fut de 414 millions de francs (16,515,508 liv. sterl.) en 1855-56, et de 423 millions de francs (16,915,332 liv. sterl.) en 1856-57. Ce chiffre peut être considéré comme approchant du maximum de ce que l'*Income-tax* peut rendre, dans des circonstances critiques, au gouvernement d'un pays excessivement riche et où la richesse est très concentrée. Sans doute, à l'heure actuelle, grâce au développement de la richesse depuis vingt ans, l'Angleterre pourrait à la rigueur tirer 600 millions de francs de l'*Income-tax;* mais en France, dans les mêmes circonstances et au même taux élevé, il est vraisemblable qu'on n'obtiendrait que la moitié ou les trois cinquièmes de cette somme, parce que l'exemption des petits revenus soustrairait à l'impôt une beaucoup plus forte part de la richesse nationale.

Après la fin de la guerre de Crimée, l'impôt fut naturellement adouci : en 1857-58, le taux en fut ramené à 5 pence par livre pour les revenus de 2,500 à 3,750 francs et à 7 pence pour les revenus supérieurs, soit 2,05 p. 100 et 2.87 p. 100, comme en 1853-54. Le produit s'éleva à 197 millions et demi de francs (7,905,525 liv. sterl.), chiffre supérieur de 17 millions de francs au produit du même taux de l'impôt quatre ans auparavant.

En 1858-59, on rendit le droit uniforme pour tous les revenus au-dessus de 2,500 fr., et on le fixa à 5 pence seulement, soit 2.05 p. 100; le rendement ne fut que de 144 millions de francs (5,758,905 liv. st.), de sorte que chaque taux de 1 p. 100 rapportait 68 ou 69 millions de francs, au lieu de 50 millions en 1843.

Nouveau changement en 1859-60 : la division des revenus en deux catégories est rétablie, les taux sont notablement relevés, à cause, sans doute, des appréhensions qu'excitait la guerre d'Italie : l'impôt est fixé à 6 pence et demi par livre pour les revenus de 2,500 à 3,750 fr., et à 9 pence pour les revenus supérieurs, soit 2.67 et 3.70 p. 100 ; le produit monte à 260 millions et demi de francs (10,424,887 liv. sterl.). En 1860-61 les taux sont encore élevés ; on les fixe à

7 pence pour les revenus de 2.500 à 3,750 fr. et à 10 pence pour les revenus supérieurs, soit à 2.87 et 4.10 p. 100 ; c'est là une charge déjà lourde ; le rendement atteint presque 291 millions de francs (11,627,231 liv. sterl.). En 1861-62 et en 1862-63 on abaisse les droits à 6 pence pour les revenus de 2,500 à 3.750 fr. et à 9 pence pour les revenus supérieurs, 2,46 p. 100, et 3.70 p. 100 ; le produit est de 275 millions de francs (10,990,103 liv. sterl.) en 1861-62, et il monte à 281 millions de francs (11,248,641 liv. sterl.) l'année suivante.

A partir de 1863-64 le système change pour l'assiette du droit : on n'admet plus qu'un taux d'impôt uniforme pour tous les revenus au-dessus de 2,500 francs, ceux inférieurs continuant à être exemptés ; mais à titre de ménagement pour les revenus moyens, les revenus de 2,500 fr. à 5,000 fr. ne sont pas taxés sur les premiers 1,500 fr. et ne paient la taxe que sur l'excédent de cette somme. Cette méthode a duré jusqu'en 1872, où elle a été encore modifiée à l'avantage des moyens contribuables. Le taux du droit continue, d'ailleurs, à varier presque chaque année. En 1863-64, il est de 7 pence par livre sterl., ou 2.87 p. 100, et le produit atteint 225 millions de francs (9,001,432 liv. sterl.). En 1864-65, il est abaissé à 6 pence, soit 2.46 p. 100, et il rapporte 206 millions et demi de francs (8,258,518 liv. sterl.). En 1865-66, il tombe à la proportion minime de 4 pence par liv. sterl., soit 1.64 p. 100, et il produit encore 144 millions et demi de francs (5,763,354 liv. sterl.) ; il reste le même en 1866-67 et rend au Trésor 148 millions de francs (5,928,495 liv. sterl.). En 1867-68, on le relève à 5 pence par livre (2.05 p. 100), il produit 191 millions de francs (7,641,368 liv. sterl.). En 1868-69, on le hausse encore d'un point à 6 pence par livre sterl. (2.46 p. 100), il rapporte 215 millions de francs [8,618,000 liv. sterl. (1)]. En 1869-70, on l'abaisse à 5 pence par livre sterl. (2.05 p. 100), et le produit est de 251 millions de francs (10,044,000 liv. sterl.) ; ce qui est un accroissement assez notable sur l'année précédente où le taux était cependant plus élevé. En 1870-71, le taux de l'impôt est abaissé à 4 pence par liv. sterl. (1.64 p. 100), et le produit tombe à 159 millions de francs (6,350,000 liv. sterl.) ; en 1871-72, on le relève à 6 pence (2.46 p. 100), et le rendement atteint 227 millions de francs (9,084,000 liv. sterl.).

A partir de 1872-73 l'assiette de l'impôt sur le revenu change encore. Tous les revenus, à partir de 2,500 fr., continuent à y être

(1) Jusqu'à l'année 1868-69 nous avons puisé les chiffres du produit de l'impôt sur le revenu dans le document officiel intitulé *Report of the Commissioners of Inland revenue*. A partir de cette année, nous avons dû nous fier à l'*annuaire officiel* appelé *Statistical abstract*. Les chiffres de cet annuaire sont beaucoup plus sujets à caution ; ils ont une exactitude moins rigoureuse.

assujettis, mais on étend les déductions à accorder aux revenus moyens : tous ceux de 2,500 fr. à 7,500 francs (100 liv. sterl. à 300 liv. sterl) obtiennent la franchise complète sur les premiers 2,000 fr. (80 liv. sterl.) ; de sorte qu'une personne ayant 2,500 fr. de revenu ne paie l'impôt que sur 500 fr., et une personne ayant 7,500 fr. de revenu ne le paie que sur 5,500 fr. Auparavant la déduction n'était que des premiers 1,500 fr. au lieu des premiers 2,000 francs, et les revenus de 2,500 à 5,000 fr. étaient seuls à profiter de cette franchise : on voit combien l'impôt est devenu clément. Il ne pèse pas sur la classe laborieuse et fort peu sur la petite classe moyenne. Des déductions aussi grandes rendraient l'impôt presque stérile dans un pays comme la France où l'industrie et la propriété sont très divisées.

Sous ce nouveau régime de déductions considérables le taux de l'impôt reste très faible : en 1872-73, il est de 4 pence (1, 64 p. 100) et il rapporte encore 188 millions de francs en chiffres ronds (7,500,000 liv.). En 1873-74, il est abaissé à 3 pence (1.23 p. 100), et il produit 143 millions de francs (5,591,000 liv.). En 1874-75, le taux est réduit à 2 pence par livre (0,82 p. 100) et il rapporte 107 millions et demi de francs (4,306,000 liv.). En 1875-76, il reste au même taux et produit un peu moins, soit 102 millions et demi de francs (4,109,000 liv.).

Ces chiffres offrent un grand intérêt. On voit que la productivité de l'impôt sur le revenu s'est régulièrement accrue en Angleterre malgré l'augmentation des déductions accordées aux moyens revenus. En 1842-43, chaque taux de 1 p. 100 de l'impôt relativement au revenu ne rapportait que 50 ou 51 millions de francs, mais alors la taxe n'était perçue que sur les revenus au-dessus de 3,750 fr. En 1863-64, chaque taux de 1 p. 100 de l'impôt rapporte 78 millions de francs, alors que la taxe s'applique à tous les revenus au-dessus de 2,500 fr., mais qu'une franchise de 1,500 fr. de revenu est admise pour tous les revenus entre 2,500 et 5,000 fr. En 1873-74, chaque taux de 1 p. 100 de l'impôt produit 116 millions de francs quoiqu'une franchise de 2,000 francs de revenu soit accordée à tous les revenus entre 2,500 fr. et 7,500 fr. En 1875-76 la productivité de la taxe au taux de 1 p. 100 eût été de 130 millions de francs environ.

En 1876, on a encore modifié l'assiette de l'*Income-taxe* : on en a exempté tous les revenus au-dessous de 3,750 fr., et on a accordé l'exemption pour les trois premiers mille francs à tous les revenus moyens, ceux entre 4,750 fr. et 10,000 fr. Sous cette forme nouvelle, et au taux de 3 pence par livre sterling, soit 1,20 p. 100, l'impôt a encore produit, en 1876-77, 132 millions de francs (5,280,000 liv. st.).

Dans ces conditions, cette taxe est excessivement légère pour la petite classe moyenne ; d'abord, toutes les personnes d'un revenu inférieur à 3,750 fr. ne payent absolument rien ; ensuite, une personne ayant 5,000 fr. de revenu jouit de l'exemption pour les trois premiers mille francs et paye seulement 1,20 p. 100 sur le restant ; sa taxe est donc de 24 fr., ce qui ne représente pas tout à fait une contribution de 1/2 p. 100 sur son revenu total. Une autre personne ayant 8,000 fr. de revenu payera 60 fr., grâce à la déduction des trois premiers mille francs ; sa contribution ne sera que de 3/4 p. 100 sur son revenu total. On ne saurait imaginer une taxe plus bénigne, au moins pour le montant de la somme qu'elle réclame à la généralité des contribuables, car beaucoup de personnes se plaignent des procédés de perception. Pour l'année 1878-79, à cause de l'éventualité d'une guerre avec la Russie, le taux de l'*Income-taxe* a été porté à 5 pence (soit 2 p. 100) ; on maintient, d'ailleurs, l'exemption totale pour les revenus au-dessous de 3,750 fr. et la déduction des trois premiers mille francs pour les revenus entre 3,750 fr. et 10,000 fr. L'impôt ainsi relevé a produit 218 millions de fr. environ (8,718,000 liv. sterl.). En 1880-81, le taux de l'impôt étant de 6 pence ou 2.40 p. 100, exactement dans les mêmes conditions d'exemptions et de déductions, a rapporté 270 millions de francs environ (10,650,000 liv. sterl.).

Dans la période de quarante ans que nous avons examinée, le taux et l'assiette de l'*Income-tax* ont ainsi constamment varié en Angleterre ; sauf pendant les onze premières années, où le taux est demeuré fixe à 7 pence par livre sterling (2,87 p. 100), depuis lors il a rarement été identique deux années de suite : on le haussait ou on le baissait suivant les nécessités de chaque budget. Voulait-on opérer une réforme financière, supprimer ou diminuer quelque droit de douane ou de consommation intérieure, on élevait de un penny ou de 2 pence, c'est-à-dire de 0,41 ou de 0,82 p. 100, le taux de l'*Income-tax*. Y avait-il eu une mauvaise récolte qui faisait craindre un amoindrissement des produits des impôts indirects, on recourait au même moyen. L'on faisait de même encore si des bruits ou des menaces de guerre se faisaient entendre sur le continent ; si la guerre éclatait réellement ou sévissait, comme en 1854, en 1855, en 1856, alors on n'hésitait pas à tripler le taux de l'impôt : on le portait à 6,60 p. 100 pour les revenus élevés, à près de 5 p. 100 pour les revenus moyens, et l'on obtenait un produit de 423 millions de francs. Quand les circonstances, au contraire, étaient propices, que les impôts indirects donnaient ou promettaient des plus-values, alors on abaissait le taux de l'impôt jusqu'à cette proportion de 0,82 p. 100 qui admettait encore des déductions considérables pour les moyens revenus.

Ainsi, l'*Income-tax* en Angleterre a été, depuis 1842, d'abord un impôt provisoire destiné à faire face à des nécessités temporaires, puis un instrument de réforme, une sorte d'impôt de garantie et de taxe surérogatoire dont le taux, en général léger, variait sans cesse suivant les besoins du moment. Si ces expressions n'étaient par trop vulgaires, nous dirions que cet impôt était une sorte de *bouche-trou* et d'*en-cas* qui avait pour mission de combler les vides imprévus et de fournir les ressources passagères que l'on n'eût pu, sans inconvénient ou sans retard, chercher ailleurs. Quant à en faire une des branches principales et permanentes du revenu de l'État, on n'y a jamais songé. Le produit de l'*Income-tax* est toujours resté fort au-dessous de celui des douanes ou de celui des contributions indirectes intérieures ; il est même généralement moindre que celui du timbre.

Arrivons maintenant aux moyens d'assiette et de perception. On a vu que l'*Income-tax* en Angleterre constitue en réalité cinq impôts distincts qui ne sont réunis que par un faible lien, le droit qu'a le contribuable de se faire exempter de l'impôt quand l'ensemble de ses revenus n'atteint pas 3,750 fr., ou d'obtenir la franchise des premiers 3,000 fr. de revenu quand l'ensemble de ses revenus est entre 3,750 et 10,000 fr. Sauf ce lien, les cinq cédules de l'*Income-tax* peuvent et doivent être considérées comme des impôts absolument distincts les uns des autres. De ces cédules, la première, la cédule A, s'applique aux maisons et aux terres et doit peser sur le propriétaire ; la seconde, la cédule B, comprend les bénéfices de l'exploitation de la terre, c'est-à-dire les fermages ; la troisième, la cédule C, concerne les dividendes et intérêts des fonds publics ; la quatrième, la cédule D, comprend les revenus industriels et commerciaux ; la cinquième enfin, la cédule E, ne s'applique qu'aux traitements et aux pensions.

Voici, d'après le *Report of the Commissioners of Inland revenue*, ainsi que d'après l'étude de M. René de Laboulaye (1) qui a été citée plus haut, l'analyse du mécanisme de l'assiette et de la perception. L'impôt se perçoit, en principe, d'après les déclarations écrites des contribuables, faites chaque année aux commissaires de l'*Income-tax*, agents locaux et indépendants de l'État ; l'impôt pour l'année courante est calculé d'après les revenus déclarés l'année précédente ; l'assiette et la perception de l'impôt sont confiés à ces agents locaux qui réunissent le plus souvent les fonctions d'assesseurs et de percepteurs ; le travail de ces agents est revu et contrôlé par des agents de

(1) *Bulletin de la Société de législation comparée*, février 1873.

l'État qui ont été institués, en 1842, sous le nom d'*inspectors* et *surveyors*. Pour la cédule D, celle qui frappe les revenus industriels et commerciaux, on a, depuis 1842, créé des commissaires spéciaux pris en général parmi les agents de l'administration de l'enregistrement et du timbre (*stamping department*), et autorisés à recevoir les déclarations des contribuables auxquels il répugne de faire connaître à leurs voisins l'état de leurs affaires et de leurs bénéfices.

Dès que la loi qui impose l'*Income-tax* à un certain taux pour l'année a été votée, le contrôleur, agent de l'État, distribue aux asseseurs, agents locaux, toutes les formules de déclaration ; les asseseurs remettent une de ces formules pour les cédules A et B dans chaque maison de la paroisse d'un revenu annuel de 10 livr. sterl. ou 250 fr. et une formule pour la cédule D dans chaque maison de commerce, magasin ou banque. Ils doivent faire afficher à la porte de chaque église un écrit pour mettre les contribuables en demeure de faire leurs déclarations; toute personne qui, dans le délai légal, n'a pas fait cette déclaration, est astreinte à une amende de 1,250 fr. Tout propriétaire doit déclarer les noms des locataires de sa maison ; tout patron doit indiquer les noms et les domiciles de ses employés ; tous directeurs de sociétés doivent déclarer, outre les noms de leurs agents, le montant des appointements de chacun d'eux. Pour les cédules A, B et E, ces déclarations sont faites directement aux asseseurs ; pour la cédule D, qui comprend les commerçants et les industriels, elles sont envoyées, sous pli cacheté, au secrétaire des commissaires de l'*Income-tax*.

Il est naturel que les déclarations des contribuables ne soient pas acceptées sans examen. Les assesseurs les contrôlent de différentes manières. Pour les terres et les maisons, on compare les revenus déclarés aux cotes respectives payées par les divers contribuables dans le contingent des taxes locales qui pèsent particulièrement sur la propriété foncière. Avec ces derniers renseignements, il est facile de redresser les erreurs et de découvrir les dissimulations. Les cotes d'impôt, fixées par les assesseurs, sont ensuite révisées, souvent corrigées par le contrôleur, qui est un agent de l'État, puis elles sont approuvées et rendues exécutoires par les commissaires généraux.

Pour la cédule D, c'est-à-dire pour les commerçants et les industriels, les assesseurs, qui sont souvent les voisins et quelquefois les concurrents des autres contribuables, n'établissent qu'une cote provisoire : ce sont les commissaires adjoints, sorte d'experts spéciaux, qui fixent définitivement les cotes après un nouvel examen des déclarations. On voit que lorsqu'on dit qu'en Angleterre l'impôt sur le

revenu est assis sur la déclaration du contribuable, on porte un jugement incomplet, il faudrait dire que cet impôt est assis sur la déclaration révisée par les investigations du fisc.

Quand les cotes ont été fixées, le secrétaire des commissaires envoie les avertissements aux contribuables, et les commissaires généraux prononcent immédiatement sur les réclamations qui se produisent.

Telle est la procédure habituelle ; il peut y être dérogé sur la demande des contribuables à la cédule D, c'est-à-dire des commerçants et des industriels. Si ceux-ci ne veulent pas faire connaître l'état de leurs affaires et le montant de leurs bénéfices aux agents locaux, ils ont le droit de demander de faire leur déclaration aux *commissaires spéciaux*, au lieu de la faire aux *commissaires de district*. La déclaration est alors remise sous cachet au contrôleur, et toute la procédure est faite par des officiers de la couronne qui taxent le contribuable suivant leur conscience. Si celui-ci est mécontent de la cote qu'on lui impose, il peut demander à être entendu en personne par les commissaires spéciaux, et, soit le contribuable, soit le contrôleur, peut appeler de la décision de ces commissaires au bureau du revenu intérieur (*Board of Inland revenue*). Très peu de personnes usent de cette faculté de recourir pour leurs déclarations aux commissaires spéciaux : en 1868-69, sur 399,000 contribuables à la cédule D, 9,638 seulement avaient invoqué cette procédure qui leur assure le secret.

Dans la cédule A, qui comprend les terres, les maisons, les manoirs, l'impôt est assis avec la plus grande exactitude, et les dissimulations sont presque impossibles. La taxe est payée par l'occupant, qui retient ensuite la part afférente aux personnes ayant un droit sur le revenu du sol. Ainsi, le fermier paie la taxe pour le propriétaire et la déduit du montant de son fermage ; si le propriétaire a un créancier hypothécaire, il déduit aussi des intérêts qu'il lui doit la part de taxe qu'il a payée pour le compte de celui-ci, soit directement, soit par son fermier.

Pour la cédule B, qui concerne les bénéfices de l'exploitation du sol, on a recouru à une présomption particulière : on suppose que les bénéfices des fermiers équivalent, en Angleterre, à la moitié du fermage et, en Écosse, au tiers. Cette présomption doit être dans bien des cas inexacte ; pour en corriger les erreurs, on a admis depuis 1851 que les fermiers qui, au bout de l'année, n'auraient pas réalisé ce gain présumé, pourraient obtenir une remise d'une partie ou de la totalité du droit en s'adressant aux commissaires de district ; mais, naturellement, ils doivent fournir la preuve que leur réclamation est

fondée. Le droit sur les revenus de l'exploitation du sol doit être payé, non seulement par les fermiers véritables, mais encore, dans le cas où la terre n'est pas louée, par le propriétaire qui la fait valoir ; il s'ajoute alors au droit perçu, en vertu de la cédule A, sur la rente même du sol.

Pour la troisième cédule, C, qui concerne les dividendes et les intérêts dans les fonds publics, il n'y a pas besoin de déclaration ; la taxation est faite d'office sans égard à la fortune du contribuable : on peut seulement être exempté de la taxe si l'on fait la preuve qu'on n'a pas le minimum de revenu imposable ou qu'on a droit à des déductions, ce qui est le cas des revenus entre 3,750 et 10,000 francs. Comme cette preuve n'est pas toujours aisée à faire et qu'elle exige des formalités, des pertes de temps, un grand nombre de personnes, qui légalement ne devraient pas être atteintes par la taxe, préfèrent cependant la supporter sans se plaindre, quand elle ne dépasse pas le taux minime de 1 ou 2 p. 100.

On a vu, pour la cédule D, quelles sont les garanties accordées au contribuable qui désire garder le secret de ses affaires.

Quant à la cédule E, qui concerne les traitements, pensions et émoluments, tantôt il y a lieu à une déclaration, tantôt elle est superflue. Les fonctionnaires publics sont taxés d'office, par retenue sur leurs traitements ; c'est à eux à faire la preuve que tout leur revenu ne dépasse pas 3,750 francs ou qu'il est au-dessous de 10,000 ; ils ont droit, dans le premier cas, à l'exemption complète, dans le second cas, à une déduction de 3,000 francs sur leur revenu total. Pour les employés privés, la déclaration de leurs traitements est faite par ceux qui les emploient.

Ces cinq subdivisions de l'*Income-tax* forment donc, à vrai dire, cinq impôts particuliers où les modes de perception et d'assiette diffèrent, et qui n'ont d'autre lien que la possibilité pour le contribuable de se faire exempter soit de la totalité, soit d'une partie de l'impôt, quand l'ensemble de ses revenus reste au-dessous de certains chiffres.

Cet *Income-tax*, qui est un impôt très juste en principe puisqu'il tend à redresser les inégalités des impôts indirects et à demander aux classes aisées ou opulentes un supplément de contribution destiné à compenser la trop faible charge qu'elles ont supportée dans les taxes de consommation, cet *Income-tax* est, néanmoins, assez défectueux dans la pratique. Il est clair que le sort fait aux contribuables des différentes cédules n'est pas le même. Ceux de la cédule B sont atteints d'après une présomption qui est loin d'être certaine, tandis que ceux de la cédule D ne le sont que d'après leurs propres décla-

rations. L'État taxe d'autorité les contribuables de la cédule C et, leur laissant à faire la preuve qu'ils n'ont pas le minimum de revenu imposable, les place dans une situation défavorable. Le taux de l'impôt est enfin exactement le même pour les revenus perpétuels (ceux qui proviennent d'une fortune acquise), et pour les revenus périssables (ceux qui sont personnels ou viagers), pour les revenus fixes et pour les revenus aléatoires, pour les revenus que l'on perçoit sans effort et pour ceux qui proviennent de l'activité individuelle.

Ce sont là des défauts assez graves: comme le taux de l'impôt est très minime, on peut n'y pas attacher une grande importance et se résigner à ces inégalités ; il n'en saurait être de même pour un impôt dont le taux serait considérable, et qui prélèverait, par exemple, 5 ou 6 p. 100 du revenu.

L'*Income-tax* a été depuis son rétablissement l'objet de plaintes nombreuses en Angleterre. D'après Mac-Culloch, en 1844, il fut formé 82,854 demandes en réduction ou en remises, dont 75,000 durent être accueillies: ces chiffres ne sont pas bien effrayants, quand on songe à la multitude de contestations que nos conseils de préfecture ont chaque année à trancher en matière de contributions directes et qui sont infiniment plus nombreuses. D'après le *Report of the Commissioners of Inland revenue* pour 1869 le nombre des réclamations et des demandes en restitution de droits payés à l'*Income-tax* fut pour cet exercice de 112,877. Il s'était élevé à 176,241 en 1857, alors que le taux du droit était le plus haut.

Dans le même document on trouve énoncés les inconvénients actuels de l'*Income-tax*, particulièrement pour la cédule D, celle qui concerne les commerçants et les industriels: « Nous avons souvent « appelé l'attention de vos Seigneuries (les lords de la Trésorerie), « est-il dit dans ce document, sur les dissimulations considérables « qui se produisent à l'occasion de la cédule D au moyen de déclarations frauduleuses. Chaque année nous prenons les délinquants « en flagrant délit, et nous trouvons sans cesse des preuves nouvelles « des abus qui se commettent partout en ce que nous recevons journellement de *conscience money* ou de restitutions anonymes au « Trésor; nous avons reçu de cette façon, il y a quelques années, « 11,000 liv. sterl. d'une seule personne (275,000 fr.), et en 1865 une « autre personne nous avait restitué 10,500 liv. (262,500 fr.) pour « dissimulation de revenus. Mais c'est tout récemment seulement « que nous avons pu nous rendre compte des pertes que ces fraudes « faisaient subir à l'État. Dans ces derniers temps, la démolition d'un « grand nombre de maisons par le bureau métropolitain des travaux

« publics a donné lieu à un nombre considérable de demandes d'in-
« demnité. Deux cents ont été examinées par nos agents, et dans
« quatre-vingts cas des surcharges d'impôts ont été faites et mainte-
« nues en appel ; la déclaration des parties pour l'*Income-tax* avait
« été de 73,642 liv. st. (1,841,075 fr.), et les revenus déclarés pour
« l'expropriation, dont nous avons constaté l'exactitude, étaient de
« 171,370 livres sterl. (4,284,200 fr.), dépassant ainsi les déclarations
« pour l'*Income-tax* de 97,728 liv. sterl., c'est-à-dire de 2,443,000 fr.
« De toutes les enquêtes que nous avons faites, il résulte que 40 p.
« 100 des contribuables ont fait des déclarations notablement infé-
« rieures à leur revenu réel, et par contribuables nous n'entendons
« pas seulement les particuliers ; les grandes compagnies et les éta-
« blissements de banque ne sont ni plus innocents, ni plus scru-
« puleux.

« Il faut bien remarquer, d'ailleurs, que cette observation ne s'ap-
« plique qu'aux revenus commerciaux et industriels, car l'*Income-tax*
« sur les terres, les maisons, les dividendes de fonds publics, les trai-
« tements et les pensions, est perçu très exactement et jusqu'au
« dernier *penny*...

« Et ce qu'il y a de plus grave, c'est que notre répression est pres-
« que illusoire, grâce à l'insuffisance des amendes, qui ne sont même
« pas égales en général à la somme dissimulée, grâce surtout à la
procédure dilatoire et dispendieuse des cours de l'Échiquier. Il
« vaudrait bien mieux donner aux tribunaux ordinaires de comté la
« connaissance de ces sortes d'affaires (1). »

Faisant le calcul de ce que les dissimulations et les fausses déclarations enlevaient au Trésor dans la seule cédule D, les commissaires admettaient que, pour l'année 1864-65, la matière imposable dans cette cédule, au lieu de 2 milliards 753 millions de francs, chiffre des déclarations, aurait dû s'élever, suivant toutes les probabilités, à 4 milliards 184 millions de francs, et que les droits dont le Trésor avait été fraudé montaient à 36 millions de francs environ au taux de 6 pence par livre (2,46 p. 100 du revenu) (2) : cette perte de 36 millions de francs équivalait au produit de un penny de taxe par livre sterling sur toutes les cédules réunies.

M. René de Laboulaye, dans son Mémoire lu à la *Société de législation comparée* (3), s'est assez longuement étendu sur l'agitation pour l'abolition de l'*Income-tax* en Angleterre. Cette agitation, en effet, a été très bruyante et même très violente il y a quelques années,

(1) *Report of the Commissioners*, etc., t. I, p. 130 et 131.
(2) *Ibid.*, p. 131.
(3) *Bulletin de la Société de législation comparée*, février 1873.

alors que, l'État pouvant supprimer plusieurs impôts, chaque catégorie de contribuables prêchait et se remuait pour l'abolition de la taxe qui lui déplaisait le plus. Il s'est tenu des meetings où l'impôt sur le revenu a été attaqué avec une certaine intempérance de langage. Dans l'un d'eux, à Birmingham, un orateur a été jusqu'à dire que « si l'on perpétuait dans le pays cet odieux impôt, il ne faudrait « pas reculer devant une révolution ».

Le 13 décembre 1872 s'est tenu au *Guildhall* de Londres, sous la présidence du lord maire, avec une solennité inaccoutumée, un grand meeting pour le même objet. On y remarquait un ancien ministre des finances de l'Inde, M. Massey, qui, comme député de Tiverton, avait pris devant ses commettants l'engagement de demander au Parlement l'abolition de l'*Income-tax* à chaque occasion favorable, pendant toute la durée de la législature. On remarquait aussi sir Charles Dilke, le chef alors des républicains anglais, ainsi que de nombreuses députations des municipalités des grandes villes commerçantes et manufacturières d'Angleterre, Birmingham, Bath, Worcester, Bristol, Wolverhampton, Southampton, Exeter, etc.

Plusieurs discours y ont été prononcés : M. Massey, l'ancien ministre des finances de l'Inde, a proposé de voter « que l'*Income-tax* « est inquisitorial dans sa nature, inique dans son application, et dé- « moralisateur pour le caractère national. » Un discours plus violent et justifié dans certaines parties a été fait par sir John Bennett : « Le fondement de la loi de ce pays, a-t-il dit, dont les Anglais sont « si justement fiers, c'est qu'un homme est innocent tant que ses « accusateurs n'ont pu prouver sa culpabilité ; mais, en matière « d'*Income-tax*, le gouvernement a renversé le principe et traite tout « homme comme un coupable envers le fisc, tant qu'il n'a pas prouvé « son innocence. (Tonnerre d'applaudissements.) L'impôt est-il plus « acceptable dans son application ? Non, car il frappe dans la même « proportion le rentier qui vit sans autre souci que de toucher régu- « lièrement ses revenus, et l'employé, l'avocat, le petit commerçant, « qui gagnent un salaire incertain à la sueur de leur front, et qui « ne peuvent prévoir à l'avance comment ils vivront dans trois mois ; « en fait, c'est un impôt sur le cerveau, sur l'intelligence, sur l'éner- « gie au travail, sur toutes les belles facultés de l'homme. » Il est à peine nécessaire de dire que ce *meeting* a voté à l'unanimité l'abolition de l'*Income-tax*.

Quoique nous ayons reconnu les défauts de cet impôt, tel qu'il est organisé en Angleterre, ces plaintes véhémentes nous paraissent excessives, au sujet d'une taxe dont le taux a varié dans ces dernières années entre 3/4 p. 100 et 2 1/2 p. 100 du revenu, qui exempte

tous les petits revenus et admet des déductions pour les revenus moyens. La presse anglaise a été avec raison très sévère pour les organisateurs de ces manifestations. « Partout, dit le *Spectator*, on « demande l'abolition de l'*Income-tax* ou, du moins, de la cédule D « qui gêne les commerçants ; tout le monde a le droit de dire que « l'*Income-tax* est un mauvais impôt et qu'il faut l'abolir, au lieu que « personne n'a le droit de dire, comme à Wolverhampton, qu'il faut « supprimer la cédule D en maintenant les autres, et que ce n'est « porter atteinte aux droits de personne ; c'est, au contraire, com- « mettre un vol, un vol aussi direct que si le Parlement déclarait qu'à « l'avenir tout individu nommé Grovenor ou ayant les yeux bleus « paierait un double *Income-tax* à raison de ces signes particuliers. » La *Saturday-Review* se prononçait aussi contre cette agitation. Enfin le *Times* en faisait justice dans un article vraiment magistral : « Pour- « quoi, dit-il, un Anglais se plaindrait-il d'être obligé de déclarer le « montant de ses bénéfices à un officier public tenu au secret le plus « rigoureux et qui n'y manque jamais (on n'a jamais vu un seul « exemple d'indiscrétion)? Nous sommes convaincus que si l'on pro- « posait aujourd'hui pour la première fois de percevoir un droit de « succession sur la fortune mobilière d'une personne décédée, il y « aurait la même indignation contre ce qu'on appellerait aussi une « violation du secret des fortunes privées... Les seules accusations « graves portées contre l'*Income-tax*, c'est qu'il pousse à la malhon- « nêteté d'une part et que de l'autre il soumet les contribuables à des « impositions injustes, exagérées. Il nous semble que ces accusations « se réfutent mutuellement. Nous ne savons pas si l'*Income-tax* rend « les hommes malhonnêtes ; nous savons seulement que les agents « de l'*Income-tax* dans l'exercice de leurs fonctions rencontrent beau- « coup de gens malhonnêtes, ce qui est bien différent... Une dernière « objection paraît mériter un sérieux examen. Il est bien vrai que les « revenus de la cédule D, les bénéfices commerciaux, ne doivent pas « être imposés au même taux que les revenus des rentiers de la « cédule A. Le sens moral du pays tout entier a constamment pro- « testé contre une injustice que l'on ne peut excuser par aucun rai- « sonnement plus ou moins spécieux... »

Ces paroles sont plus conformes aux principes de bon sens et d'équité que les invectives des adversaires de l'*Income-tax*. L'Angleterre ferait un acte de folie et, selon nous, d'immoralité, si elle abandonnait un impôt qui, au taux infime de 1,20 p. 100 du revenu et avec des exemptions ou des déductions considérables, lui produisait 132 millions de francs en 1876-77 et qui, augmenté dans des temps de crise, rapporterait 500 à 600 millions (270 millions en 1880-81 au

taux de 2,40 p. 100). Il est toujours bon de conserver dans un budget quelques taxes qui soient comme des *en cas*, pouvant se prêter à de considérables accroissements de produit dans les moments d'urgente nécessité.

Le *Times*, à côté des réflexions judicieuses que nous avons citées, en faisait une autre beaucoup moins juste. « Les petits revenus aussi, « disait-il, dans leur proportion devront payer l'impôt, de façon à ce « que l'on se décide à considérer définitivement l'*Income-tax* comme « une partie intégrante et permanente de notre système financier. » Cette proposition doit être repoussée, au point de vue de l'équité, d'abord, et ensuite à celui de la pratique. L'*Income-tax* est par essence un impôt de compensation et de redressement qui ne doit porter que sur les classes moyennes et riches; en outre il est très difficile à percevoir sur les très petits revenus : le financier le plus compétent de l'Angleterre, M. Gladstone, le reconnaissait en termes formels, quand, dans l'exercice 1863-64, il soutenait la clause de l'immunité des 1,500 premiers francs de revenu pour les revenus entre 2,500 et 5,000 francs. « Le point délicat (*the sore place*) dans le mécanisme de l'*Income-tax*, « disait-il, c'est celui qui concerne les revenus de 2,500 à 5,000 francs... « Le plan ministériel (l'immunité des 1,500 premiers francs pour ces « revenus intermédiaires) aurait pour effet de diminuer considérable- « ment les difficultés que l'on éprouve actuellement pour la percep- « tion de la taxe sur les petits revenus, surtout aux deux points cri- « tiques de 2,500 et 3,750 francs de revenu par an. » Les commissaires de l'*Inland revenue* affirment qu'une expérience de plusieurs années a vérifié l'exactitude de ces paroles de M. Gladstone et que, depuis que cette déduction a été accordée, les déclarations des parties qui se prétendent absolument incapables de payer la taxe ont singulièrement diminué, ainsi que les réclamations de celles qui se disaient taxées à tort pour un revenu de plus de cent livres sterling (1).

La vraie réforme de l'*Income-tax* consisterait à établir un tarif moindre pour les revenus viagers ou personnels, provenant de l'activité individuelle, que pour ceux qui découlent naturellement d'une richesse acquise. Il serait équitable d'accorder une modération de droits aux cédules B, D et E, celles qui concernent les exploitants de la terre (distincts des propriétaires), les revenus industriels et commerciaux (autres que ceux des sociétés anonymes), et les traitements, pensions ou bénéfices des professions libérales. En portant à 1 p. 100 seulement le taux de la taxe de ces trois catégories, et en l'élevant à

(1) *Report of the Commissioners*, etc., t. I, p. 126.

2 p. 100 sur les deux autres (la cédule A et la cédule C), qui comprennent les maisons, les terres et les dividendes ainsi que les revenus des valeurs mobilières, on satisferait aux principes d'équité et on obtiendrait une recette plus considérable que la recette de 1876-77. Actuellement les trois cédules B, D et E, comprennent à peu près les trois cinquièmes des revenus imposés, mais en faisant passer dans la cédule C tous les revenus des sociétés anonymes ou en commandite, conformément à ce qui existe en France pour l'impôt sur les valeurs mobilières, on obtiendrait à peu près un même chiffre de revenus imposables pour les deux groupes suivants : d'un côté, les trois cédules B, D et E, représentant des revenus viagers ou temporaires, ou bien aléatoires, ou provenant de l'activité personnelle ; d'un autre côté, les deux cédules A et C, comprenant tous les revenus qui proviennent de la richesse acquise. En portant à 2 p. 100 la taxe pour les cédules A et C et à 1 p. 100 seulement celle sur les cédules B, D (1) et E, on obtiendrait aisément 180 millions de francs. En cas de grands besoins nationaux le taux pourrait passagèrement être triplé, ce qui ne le porterait qu'à 6 p. 100 sur les revenus provenant de la richesse acquise et à 3 p. 100 sur les autres, et il rapporterait alors 540 millions de francs. Les exemptions et les déductions actuelles seraient maintenues. Probablement même le produit serait plus considérable que nous ne le calculions tout à l'heure, parce que l'abaissement du droit dans les trois cédules B, D et E y rendrait les dissimulations moins nombreuses, et que, en faisant passer les intérêts et les dividendes des sociétés anonymes ou en commandite de la cédule D dans la cédule C, on obtiendrait une perception plus exacte.

Les propositions de réforme dont nous avons parlé ont à deux reprises, sous des aspects un peu différents, attiré l'attention de la Chambre des Communes. Deux comités de cette Chambre, en 1851 et en 1861, se sont livrés à des investigations à ce sujet. La première fois, un membre important, M. Hume, demandait que pour l'assiette de l'*Income-tax* tous les revenus fussent capitalisés, suivant : 1° la valeur de la propriété ; 2° le mode de jouissance de l'occupant (*the tenure of the owner*) ; 3° son âge. Il est clair que ce plan eût conduit à bien des difficultés d'application. En 1861, le projet de M. Hubbard était beaucoup plus simple ; il consistait dans ces trois dispositions : 1° faire du revenu réellement net la base de l'assiette de la taxe, en

(1) Il faudrait peut-être faire une distinction dans la cédule D qui comprend aujourd'hui non seulement les revenus des manufacturiers et des commerçants, mais aussi ceux de certaines catégories de capitalistes passifs, comme les actionnaires et obligataires des compagnies de chemins de fer, de mines, de hauts fourneaux. Avant 1866 ces entreprises figuraient dans la cédule A ; elles nous paraissent en tout cas mal placées dans la cédule D. (Note de la 3e édition.)

constatant le revenu net non pas par un compte minutieux des dépenses à déduire du revenu dans chaque cas particulier, mais en établissant certaines déductions générales à faire dans chaque catégorie suivant une moyenne recommandée par l'observation ; 2° diviser tous les revenus en deux classes principales, dont l'une comprendrait tous les revenus que l'on peut appeler spontanés et l'autre les revenus provenant de l'activité personnelle, et taxer les premiers sur la totalité du revenu, les autres sur les deux tiers seulement ; 3° distinguer dans certains cas l'intérêt réel des capitaux placés et le paiement par fractions du capital lui-même, et n'établir la taxe que sur l'intérêt du capital et non sur un remboursement fractionnaire du capital même.

Saisis en 1851 et en 1861 de ces propositions, les comités de la Chambre des Communes ont pris des résolutions dilatoires, ne les repoussant pas définitivement, ne les approuvant pas non plus, se rejetant sur ce que le temps manquait à la Chambre, sur ce que la réforme était fort délicate, ou bien encore sur ce que certaines des critiques faites à l'*Income-tax* s'adressaient plutôt à la nature ou à l'essence même de l'impôt qu'à telle ou telle forme particulière qu'il pourrait revêtir.

Les commissaires de l'*Inland revenue* ont formulé en termes plus précis les raisons qu'ils ont de ne pas admettre de modifications dans la structure actuelle de l'*Income-tax* : « Quelque plausibles, disent-« ils, que soient plusieurs de ces théories, elles prêtent le flanc à des « objections pratiques de la plus grande gravité : nous ne doutons « pas qu'un impôt sur le revenu, pour pouvoir être maintenu, doit « reposer sur des principes aussi simples et aussi intelligibles que « possible. Les complications et les raffinements (*intricacies and re-« finements*) ne seraient pas seulement difficiles, nous pourrions dire « impossibles à observer dans la pratique, mais nous pensons qu'ils « cesseraient bientôt de satisfaire le public. En deux mots, après un « surcroît d'expérience de treize années, nous ne voyons pas de rai-« son de changer l'opinion exprimée dans notre premier rapport, « que le système présent est le seul dans lequel une taxe puisse at-« teindre la propriété en Angleterre en passant par le revenu (1). »

Il y a dans ces observations de fonctionnaires expérimentés un grand fond de vérité, c'est que des impôts, pour être praticables et facilement supportés, doivent être simples ; le public n'admet pas, ne comprend pas, ou cesse bientôt de comprendre et d'admettre des complications et des raffinements, surtout quand il s'agit d'une

(1) *Report of the Commissioners*, etc., t. I, p. 126.

taxe générale, s'adressant absolument à tout le monde. Mais les modifications que nous avons, quant à nous, conseillées et qui consisteraient à imposer les cédules A et C au plein droit, et les cédules B, D et E, au demi-droit ou aux deux tiers du droit, ne créeraient pas une grande complication. Il y aurait là une idée simple et juste, celle de faire moins payer les revenus viagers, passagers, provenant de l'activité personnelle, que les revenus permanents et spontanés : et il faut bien convenir que cette idée juste pourrait être appliquée avec la plus grande facilité du monde.

Il est curieux de suivre le développement en Angleterre de la matière imposable à l'*Income-tax* : elle s'est accrue dans des proportions énormes depuis 1842, tant par l'augmentation réelle de la richesse que par la dépréciation des métaux précieux, la plus grande sincérité des déclarations et une plus sûre constatation de la part du fisc. La diminution du taux du droit, les déductions accordées aux moyens revenus ne sont pas non plus sans avoir exercé quelque influence sur ces progrès de la matière imposée.

En 1842-43, le total des revenus imposés aux cinq cédules pour la Grande-Bretagne seule (l'*Income-tax* n'ayant été appliqué à l'Irlande qu'à partir de 1853-54) montait à 5 milliards 122 millions de francs (204,868,035 liv. sterl.) ; il ne s'est que très lentement et très faiblement accru pendant les années suivantes. En 1852-53, il atteignait 5 milliards 362 millions de francs (214,473,968 liv. sterl.) ; l'accroissement n'était que de 240 millions de francs ou moins de 5 p. 100 dans une période de dix années. C'était insignifiant. Le taux du droit était toujours resté le même pendant cette période : 7 deniers par livre sterling ou 2,87 p. 100. Enfin, il ne faut pas oublier que l'impôt ne frappait alors que les revenus au-dessus de 150 liv. st. (3,750 fr.), ce qui rend impossible toute comparaison avec les années postérieures.

A partir de 1853-54, l'*Income-tax* s'étendit à l'Irlande de même qu'à l'Angleterre, et tous les revenus à partir de 2,500 fr. (100 liv. sterl.) furent frappés, quoiqu'on ait accordé, en général, aux moyens revenus, soit une modération du taux de l'impôt, soit l'immunité pour une partie du revenu. De 1853-54 à 1875-76, les chiffres deviennent donc comparables. En 1853-54, les revenus imposés montèrent à 6 milliards 668 millions de francs (266,724,379 liv. sterl.). L'accroissement ne fut pas très considérable jusqu'en 1859-60 : les revenus imposés à cette dernière date s'élevèrent à 7 milliards 481 millions de francs (299,232,878 liv. sterl.), soit une augmentation de 813 millions ou 12,2 p. 100 en six ans, environ 2 p. 100 par an. Pendant la plus grande partie de cette période, le taux du droit avait été très

élevé à cause de la guerre de Crimée, ce qui avait provoqué beaucoup de dissimulations. En effet, de 1853-54 à 1856-57, l'accroissement avait été insensible.

Depuis 1860, au contraire, il devient considérable. En 1864-65, le total des revenus imposés atteint le chiffre de 8 milliards 732 millions de francs (349,301,654 liv. sterl.), ce qui est une augmentation de 1,251 millions de francs ou 16,85 p. 100 en cinq ans, soit 3,37 p. 100 par an. La plus-value annuelle est encore plus notable depuis lors. En 1867-68, le total des revenus imposés atteint 9 milliards 664 millions de francs (386,542,366 liv. sterl.) : l'accroissement est de 932 millions de francs, soit 10,40 p. 100 en trois ans ou 3,45 p. 100 par année (1).

Le *Report of the Commissioners of Inland revenue* ne donne pas de renseignements pour les années postérieures, nous y suppléons, d'une manière imparfaite, avec le *Statistical Abstract*. D'après ce manuel, en 1871-72, l'ensemble des revenus bruts constatés pour la perception de l'impôt montait à 12 milliards 60 millions de francs (482,338,317 liv. sterl.), mais ce chiffre n'est pas comparable aux précédents, qui sont ceux des revenus nets réellement frappés par l'impôt ; or, les revenus constatés par les commissaires de la perception de l'impôt (2), en 1867-68, étaient de 10 milliards 760 millions de francs (430,368,971 liv. sterl.), correspondant à 9 milliards 664 millions de revenus réellement taxés. En 1873-74, les revenus bruts vérifiés par les commissaires de l'*Income-tax* s'élevaient à 13 milliards 575 millions de francs (543,025,761 liv. sterl.). En 1874-75, ils atteignent 14 milliards 275 millions de francs (571,056,167 liv. sterl.). Dans les quatre années qui suivent il y a presque stagnation, à cause de la dépression commerciale. En 1878-79, l'ensemble des revenus taxés est de 578,046,297 livres sterling, ou 14 milliards 450 millions de francs environ. De 1868 à 1879, le chiffre des revenus imposables s'est accru d'au moins 3 milliards 600 millions de francs.

L'*Income-tax* est donc un des impôts directs dont la force de progression annuelle est la plus grande et peut être comparée à celle des impôts indirects. Dans une nation prospère, le produit d'un impôt sur le revenu doit doubler tous les trente ou tous les trente-cinq ans sans que le taux ou les conditions de perception en soient modifiés : c'est là un mérite de premier ordre. Nous ne croyons pas, quant à nous, que l'Angleterre renonce jamais à cette taxe, et nous sommes bien loin de le lui conseiller.

(1) *Report of the Commissioners*, etc , t. II, p. 197.

(2) La différence entre le chiffre des revenus constatés par les commissaires et le chiffre des revenus réellement taxés vient des remises faites par suite des réclamations.

L'impôt sur le revenu existe dans beaucoup d'autres Etats que l'Angleterre. Il a fonctionné aux États-Unis pendant la guerre de Sécession : il y a été une des premières taxes établies et une des premières taxes supprimées (Voir dans ce volume, pages 156 et suivantes). Il pouvait y être considéré comme faisant double emploi avec les taxes *on the real property* ou sur le capital visible qui existent dans la plupart des États particuliers de l'Union américaine du Nord.

Dans les pays de l'Europe continentale où l'impôt général sur le revenu a été établi, il rencontrait souvent un système d'impôts directs fractionnaires perçus au profit de l'État; c'était et c'est encore une difficulté de combiner l'impôt général sur le revenu avec ces différents impôts directs préexistants. Supprimer ceux-ci pour y substituer complètement celui-là, c'eût été abandonner des recettes certaines que le pays payait sans résistance pour une recette dont il était malaisé de calculer l'importance et dont les procédés de perception seraient peut-être moins agréables à la population. Il fallait donc ou bien superposer l'impôt général sur le revenu aux autres impôts directs, ou le confondre en quelque sorte avec eux.

La Prusse offre un exemple du premier système, celui de la superposition; il existe dans ce pays un impôt foncier, un impôt industriel analogue aux patentes, enfin un impôt sur les maisons. Néanmoins, on n'a pas hésité à établir un impôt général sur le revenu, lequel est divisé en deux parties : la *Classensteuer* sur les petits revenus au-dessous de 3,750 fr., et l'*Einkommensteuer* sur les revenus de 3,750 fr. et davantage. Nous avons déjà parlé de cette organisation dans un précédent chapitre de cet ouvrage (Voir le chapitre v, page 295), nous nous bornerons à quelques indications complémentaires.

Des trois procédés d'assiette pour les impôts directs, la déclaration du contribuable, les présomptions légales, la taxation administrative faite d'autorité, le deuxième a été écarté en Prusse, le troisième prédomine, le premier n'intervient que comme correctif du troisième. En définitive, c'est le caractère de la taxation d'office qui prévaut.

Pour l'*Einkommensteuer* prussienne comme pour la *Classensteuer*, l'État ne se propose pas d'atteindre avec une proportionnalité rigoureuse le revenu des contribuables, il se contente d'une proportionnalité approximative, la jugeant plus facile à obtenir et pensant que le mieux est l'ennemi du bien.

L'*Einkommensteuer* a été, comme la *Classensteuer*, l'objet de modifications profondes dans la loi du 25 mai 1873. Tous les sujets prussiens ayant plus de 3,750 fr. de revenu sont astreints à cet impôt, à

l'exception des membres de la famille royale et de quelques familles princières. Le tarif de cette taxe comprenait 67 degrés en 1879-80 : on répartit les contribuables entre eux d'après le montant du revenu, et non plus, comme jadis, en prenant en considération l'origine du revenu, soit territorial, soit industriel ou professionnel, soit provenant de capitaux placés. Pour savoir dans quelle classe doit être rangé un contribuable, on considère donc l'ensemble de son revenu, quelle qu'en soit l'origine. La première classe comprend les personnes ayant de 3,750 à 4,500 fr. de revenu ; elles paient uniformément 112 fr. 50, c'est-à-dire de 2 1/2 à 3 p. 100. La dernière classe s'applique aux revenus de 3 millions 75,000 fr. à 3 millions; la taxe y est de 70,200 marks, 87,750 fr., soit un peu moins de 3 p. 100. S'il se trouvait des revenus supérieurs à 3 millions 75,000 fr., la taxe augmenterait de 2,250 fr. par 75,000 fr. de revenu, c'est-à-dire de 3 p. 100. L'impôt se tient donc toujours entre 2,50 et 3 p. 100. Les contribuables passibles des taxes de la première et de la deuxième classe jouissent du bénéfice qu'il peut leur être tenu compte du degré de solvabilité résultant de circonstances particulières (maladie, grand nombre d'enfants, dettes), et que l'on peut leur accorder une modération de taxe en les faisant descendre d'une classe.

Le classement des contribuables est confié à une commisson dont les membres sont choisis dans le comité exécutif de la municipalité par l'assemblée communale, mais dont le président est un fonctionnaire nommé par le gouvernement et ayant, en cas de partage, voix prépondérante. Le comité exécutif de la municipalité doit obtempérer à toutes les réquisitions de ce président. La commission ainsi formée doit s'entourer de toutes les informations possibles, et cependant éviter toute recherche vexatoire ou trop approfondie concernant la fortune et le revenu du redevable. Les réclamations sont portées devant une commission de district choisie par la représentation provinciale, mais ayant pour président un fonctionnaire que désigne le gouvernement et qui, en cas de partage, a voix prépondérante. Cette commission a le pouvoir d'exiger du réclamant toute production de titres, contrats, livres de commerce, etc., et de déférer le serment. Si cette production n'est pas faite, la réclamation est rejetée comme non justifiée. Si le contribuable, à l'occasion des justifications qu'il est mis en demeure de fournir pour l'instruction de la réclamation qu'il a présentée, dissimule ou atténue une partie de son revenu, il encourt une amende du quadruple du montant de l'impôt dont l'État a été ou aurait été frustré. Il ne peut être fait appel des décisions des commissions de district.

Quels sont les avantages et les désavantages de l'*Einkommensteuer*

prussienne? Ce qui frappe, à vrai dire, ce sont surtout les nombreux défauts de l'assiette de cette taxe :

1° Elle ne vise pas à une proportionnalité stricte ; elle est donc, non pas seulement en pratique, mais même en théorie, inégale.

2° Les petits revenus étant atteints par la *Classensteuer* presque autant que les moyens ou les grands revenus par l'*Einkommensteuer*, il en résulte que cet impôt général sur le revenu manque de l'un des caractères qui le recommandent le plus en Angleterre, celui d'impôt de réparation et de redressement destiné à demander aux classes aisées et opulentes une compensation pour l'immunité relative dont elles ont joui dans les impôts indirects (1).

3° Il n'est fait aucune différence entre les revenus perpétuels et les revenus périssables, entre les revenus provenant de capitaux prêtés ou placés et les revenus qui viennent de l'activité personnelle.

4° Cet impôt est peu productif, parce qu'il ne frappe que les revenus au-dessus de 3,750 fr., limite beaucoup trop élevée pour un pays aussi pauvre que la Prusse. Il est vrai que ce défaut de productivité est plus apparent que réel, puisque la *Classensteuer*, ou impôt sur les revenus au-dessous de 3,750 francs, fournit un rendement considérable. En 1879-80, l'*Einkommensteuer* a produit 40,500,000 fr., tandis que la *Classensteuer* fournissait 56,500,000 fr. (2).

5° L'impôt est très inquisitorial : sous ce rapport il est très inférieur à l'*Income-tax;* il ne peut être aisément supporté que par une population habituée à une rare déférence et à une humble docilité envers les pouvoirs publics et l'administration.

En Autriche, l'impôt sur le revenu a été établi depuis 1849 avec plus de prétention et plus d'efforts vers la justice. Au lieu de le constituer sans tenir aucun compte des autres impôts directs existants, on a voulu le combiner avec eux de manière à éviter l'accusation de double emploi : il a donc fallu s'ingénier et en compliquer l'assiette pour le faire cadrer avec l'impôt industriel ou *Erwerbsteuer*. Voici, d'après M. de Parieu, l'organisation adoptée primitivement :

L'impôt général sur le revenu en Autriche se divisait en quatre classes.

1° L'impôt sur les revenus fonciers et les créances hypothécaires ;

2° L'impôt sur les revenus industriels et commerciaux ;

(1) On a fait, cependant, dans ces derniers temps, quelques efforts pour adoucir la *Classensteuer :* une loi du 16 juin 1875 a diminué de 3 marks les tarifs des troisième et quatrième degrés de cet impôt inférieur, et a permis de dégrever les contribuables de cet impôt qui, depuis l'établissement de la taxe, ont été atteints dans leur existence. Au moment où nous écrivons (1883) on projette d'étendre l'exemption de la *Classensteuer* à tous les contribuables n'ayant pas 1,500 fr. de revenu.

(2) Pour la répartition des revenus entre les différentes classes, voir plus haut pages 295 à 300.

3° Sur les autres revenus mobiliers ayant pour source le travail ou la profession : traitements, pensions, bénéfices de fermage, professions libérales;

4° Sur les intérêts et les rentes ne dérivant pas du travail.

Pour les revenus fonciers l'impôt sur le revenu n'est qu'un supplément à l'impôt foncier : il est du tiers en sus de cet impôt sur la terre et sur les maisons. Les propriétaires ayant des dettes hypothécaires retiennent 5 p. 100 sur les intérêts de ces dettes.

Le taux de l'impôt est de 5 p. 100 sur les revenus de la deuxième et de la quatrième catégorie. Il varie de 1 à 10 p. 100 pour les revenus de la troisième classe (1). Mais il existe de nombreuses immunités en faveur soit de certaines provinces, soit de certaines catégories de personnes. Il n'y a de minimum imposable que pour les revenus de la troisième et de la quatrième classe. Dans la troisième classe le minimum imposable est de 600 florins ou de 1,500 francs; dans la quatrième classe il est de 300 florins et ce minimum non imposable est retranché du revenu total de chaque contribuable de cette classe et reste toujours indemne.

Comme les revenus de la deuxième classe sont atteints par une taxe industrielle spéciale : l'*Erwerbsteuer*, ou encore par la taxe sur les mines, *Bergfrohne*, le législateur autrichien a admis des compensations entre ces deux taxes et l'impôt général sur le revenu.

L'impôt est assis sur la déclaration du contribuable; en cas de doute sur l'exactitude de cette déclaration, le contribuable peut être interrogé sur les diverses branches de ses revenus comme de ses dépenses et tenu de produire ses livres de commerce. Quand la dissimulation est constatée, le droit est triplé.

Quels sont les avantages et les inconvénients de ce mode d'impôt? Il cherche à être plus proportionnel qu'en Prusse : il tient mieux compte des impôts existants et veut échapper au reproche de double emploi, il est moins arbitraire. Mais il est effroyablement compliqué et le produit n'en est pas bien considérable. Dans le budget autrichien de 1855, d'après M. de Parieu, il était inscrit pour 19,382,292 florins, soit 49 millions de francs environ : sur ces 19,382,292 florins la propriété foncière agricole en avait payé 10,821,359, sous la forme de supplément à l'impôt foncier; les maisons avaient contribué pour 2,109,232 florins également sous la forme de supplément à l'impôt sur les bâtiments; la part de l'impôt sur le revenu à la charge des capitaux ou des revenus mobiliers n'était que de 6,651,700 florins. Depuis lors le rendement de l'impôt sur le revenu en Autriche

(1) Voir E. de Parieu, *Traité des impôts*, t. I, p. 456 et suivantes.

s'est considérablement accru. Dans la Cisleithanie, c'est-à-dire dans la moitié de l'empire austro-hongrois, il a rapporté, en 1868, 13 millions de florins ou 32 millions et demi de francs; en 1869, 13,924,000 florins, soit 35 millions de francs environ; en 1870, 17,922,000 florins, soit 44 millions de francs; en 1871 enfin, 21,915,000 florins, soit 55 millions et demi de francs (1). En 1881 l'impôt sur le revenu était inscrit au budget pour 21 millions de florins (52 millions de fr.), non compris une douzaine de millions de florins, produits par la partie de l'impôt sur le revenu qui est perçue sous la forme d'un tiers additionnel à la taxe foncière ou à la taxe sur les bâtiments. Sans être bien considérable encore, ce produit a une certaine importance : la population de la Cisleithanie étant de 20 millions d'habitants, l'impôt y représente 3 fr. 50 centimes environ par tête. Malgré les précautions qu'a prises le législateur, l'opinion publique se plaint néanmoins en Autriche de ce que cet impôt général sur le revenu fasse double emploi, non pas tant avec l'impôt foncier ou avec l'impôt sur les bâtiments qu'avec l'impôt sur l'industrie.

Le reproche de double emploi ne nous touche pas, mais l'impôt sur le revenu nous paraît en Autriche beaucoup trop compliqué : il a en outre le tort fort grave de ne pas exempter les petits revenus de toute catégorie; l'impôt sur le revenu cesse ainsi d'être un correctif aux inégalités d'un système fiscal où les taxes indirectes tiennent une assez grande place.

Depuis dix ans il a été souvent question de modifier l'impôt sur le revenu en Autriche. En 1878 un projet de loi proposait de rejeter la classification des revenus en quatre catégories et de taxer le contribuable d'après la totalité du revenu net, sans s'inquiéter des sources de ce revenu. Les revenus inférieurs à 600 florins (1,500 fr.) eussent été exemptés. Le taux de l'impôt eût été progressif, variant de 1 à 5 p. 100, les revenus étant divisés en vingt séries suivant leur importance (2); ce projet de loi jusqu'ici n'a pas abouti. En 1883 le gouvernement a présenté aussi un projet de modification de l'impôt qui devait particulièrement frapper les bénéfices des capitaux mobiliers et les rentes. Ce projet a excité beaucoup d'émotion. Depuis dix ans la réforme de l impôt sur le revenu est donc toujours à l'étude en Autriche et parait fort délicate.

L'Italie est encore une des monarchies européennes où l'impôt sur le revenu s'est introduit; mais il n'y frappe que les revenus mobiliers, les revenus fonciers étant réputés suffisamment atteints par les autres

(1) Comte de Mulinen, *Les finances de l'Autriche*, 1875, p. 33.

(2) Voir dans le *Bulletin de la Société de législation comparée* (janvier 1879) une analyse de ce projet de loi par M. Boivin Champeaux.

taxes directes. L'Italie, après son unification, se trouvait dans une situation tout à fait particulière et qui lui donnait de grandes facilités pour improviser un système général d'impôts. La multitude des petits États qui venaient d'être fondus en un seul avait des législations fiscales très diverses. On trouvait dans ce chaos toutes les taxes imaginables : personnelles, mobilières, des patentes sur les salaires, sur les appointements, sur les rentes hypothécaires.

Le gouvernement italien ne s'est pas placé au même point de vue que le gouvernement anglais. Au lieu de considérer l'impôt sur le revenu comme une taxe de compensation destinée à rétablir l'équilibre du régime fiscal et à réclamer aux classes aisées leur juste part de contribution que celles-ci ne paient pas suffisamment par les impôts indirects, les hommes d'État de l'Italie ont simplement voulu trouver des ressources en évitant le reproche de double emploi. Ils n'ont pas entendu superposer les uns aux autres des impôts qui leur paraissaient de même nature. La terre, les maisons étant déjà très lourdement frappées par l'impôt foncier et par l'impôt sur les bâtiments, ils les ont exemptées de l'impôt sur le revenu. Cette taxe a été établie uniquement sur les revenus mobiliers de toute origine. On a supprimé, d'ailleurs, les taxes personnelles, mobilières, la contribution des patentes, ne conservant ainsi que deux grands impôts directs, l'impôt foncier qui grève la terre et les bâtiments, l'impôt sur la richesse mobilière qui frappe tous les revenus provenant de capitaux mobiliers ou de l'activité personnelle. Il existe bien une taxe sur les affaires, mais ce sont là des droits de timbre et d'enregistrement. Ce système paraît plus logique, plus simple et plus équitable que ceux que nous avons examinés jusqu'ici ; mais le véritable caractère de l'impôt sur le revenu dans les sociétés modernes, celui de correctif de l'inégalité des impôts indirects, ne s'y trouve pas.

L'impôt sur la richesse mobilière fut d'abord institué en Italie sous la forme d'une taxe de répartition pour la somme très modique de 30 millions de francs. On a vu dans les chapitres qui précèdent que la forme de répartition est très admissible au début d'un impôt et dans des circonstances graves; ce peut être un mode de préparation à l'impôt de quotité, qui est, en définitive, le seul légitime.

A partir de 1866 et à la demande générale (pour nous servir de l'expression d'une publication officielle) l'impôt fut transformé en une taxe de quotité, dont le taux était primitivement de 8 p. 100 du revenu net des contribuables. En 1870 le taux en fut élevé à 12 p. 100; avec le décime qu'on y ajouta quelque temps après, il monte aujourd'hui à 13,20 p. 100, chiffre énorme et même extravagant.

Rien n'a plus varié que l'assiette de cette taxe ; en 1877, M. Depretis, ministre des finances et président du conseil, y proposa et y fit voter quelques modifications de détail. Il accompagnait son projet d'un exposé des motifs qui forme tout un gros volume et de tableaux statistiques qui offrent un grand intérêt, ne serait-ce qu'en montrant comment la population sait toujours se mettre en garde contre les exagérations d'un impôt direct écrasant et mal assis. Les renseignements qui vont suivre sont empruntés à ce curieux travail officiel. De 1865 à 1877, les combinaisons les plus diverses et les plus opposées ont été essayées. Laissons la parole à l'Exposé de M. Depretis : « Contingents avec taux d'imposition différant de commune à com- « mune; impôt de quotité d'après un taux unique pour tous les « contribuables; assiette de l'impôt au moyen de déclarations di- « rectes et indirectes; taxation immédiate, sans déclarations préala- « bles, au moyen de la retenue, au moment du paiement, d'une « partie de la somme due au créancier de l'État; déduction sur les « revenus des frais de production et imposition du revenu sans égard « aux dettes passives; limites et degrés d'imposition pour certaines « catégories; taxation dans d'autres catégories du chiffre du revenu, « quelque faible qu'il fût; commissions électives, commissions mixtes, « commissions où prévalait l'élément gouvernemental; imposition « collective et imposition individuelle; taxation des revenus répar- « tis entre les divers lieux où ils se produisent et imposition cumula- « tive dans la commune où est le domicile des contribuables; com- « missions d'imposition ou de syndicats, commissions chargées « simplement de la révision et commissions chargées à la fois de ces « deux fonctions ; participation des communes et des provinces aux « produits de la taxe et attribution de la totalité des centimes addi- « tionnels au Trésor; rôles de trois semestres, rôles d'un semestre, « rôles d'une année; peines pécuniaires, d'abord sévères et fixées « par le pouvoir exécutif, puis adoucies et fixées par la loi; imposi- « tion des colonies agricoles, d'abord individuellement, puis par « familles, et enfin au prorata de l'impôt foncier; imposition des « revenus effectifs en général et imposition, en certains cas, des re- « venus présumés et non apparents; évaluation des revenus incer- « tains sur une moyenne de trois ans et évaluations basées sur le « revenu effectif d'une année seulement. Telles sont les phases qu'a « traversées l'impôt sur la richesse mobilière..., joignez à cela que, « jusqu'en 1872, il y eut sept systèmes différents de recouvrement, « et il vous sera facile de comprendre que les résultats de tout cela « devaient être un déficit dans les produits, le désordre dans l'admi- « nistration et le mécontentement des contribuables. » Voilà l'histo-

rique de cette taxe italienne tracé, dans un document législatif, par un premier ministre en fonctions; bref, cet impôt est un vrai chaos, et après avoir soigneusement étudié le rapport de M. Depretis, nous n'avons pas la prétention de faire comprendre complètement tous les rouages et le jeu de cette taxe inextricable.

En principe, l'impôt italien sur la richesse mobilière repose sur la déclaration des contribuables. Les revenus mobiliers sont rangés en quatre catégories, A, B, C, D. La première contient les revenus qui proviennent de capitaux, ces revenus que nous appelons spontanés et permanents, tels que les rentes perpétuelles, les intérêts des créances hypothécaires ou chirographaires, des prêts et des placements ; les revenus de cette catégorie sont évalués et imposés pour leur valeur intégrale. La cédule B comprend les revenus mixtes, provenant à la fois du capital et du travail de l'homme, comme les revenus industriels et commerciaux; ils sont évalués et imposés pour les 6/8mes seulement de leur valeur intégrale. La troisième cédule (C) renferme les revenus qui proviennent exclusivement du travail de l'homme, comme les revenus professionnels et les salaires; on y a joint les rentes viagères; les revenus de cette catégorie ne sont évalués et imposés que pour les 5/8mes de leur valeur intégrale. Enfin la quatrième catégorie, la cédule D, s'applique aux traitements, aux pensions et allocations de toutes natures servis par l'État, les provinces et les communes, les revenus de ce genre ne sont évalués et imposés que pour la moitié de leur valeur intégrale (1). Ce classement n'est pas mauvais, il est assez conforme à la justice et il s'inspire des raisons que nous avons plusieurs fois développées dans cet ouvrage pour la distinction à faire entre les revenus spontanés ou permanents et les revenus périssables ou ceux provenant de l'activité personnelle.

En outre de ces déductions générales accordées aux revenus des trois dernières catégories, il est encore concédé une exemption totale aux très petits revenus, ceux au-dessous de 400 fr. et des défalcations aux revenus médiocres, ceux entre 400 et 800 fr. : cette défalcation est de 250 livres pour les revenus de 400 à 500 fr., elle n'est plus que de 200 livres pour ceux de 500 à 600 ; elle s'abaisse à 150 livres pour ceux de 600 à 700 ; enfin elle tombe à 100 livres pour ceux de 700 à 800 fr. Tout cela est trop compliqué : on eût mieux

(1) Une catégorie à part comprend les revenus des métayers ; la taxe que doivent ces derniers est fixée à 5 p. 100 du principal de l'impôt foncier payé à l'État pour la terre, quand ce dernier excède annuellement 50 francs; au-dessous de ce chiffre, le revenu du métayer, étant réputé inférieur au minimum imposable, est franc de taxe.

fait, comme en Angleterre, d'admettre une déduction uniforme, celle des 250 premiers francs, par exemple, pour tous les revenus au-dessous de 1,000 fr. Les défalcations ne sont, d'ailleurs, admises que pour la partie de l'impôt qui se recouvre au moyen de rôles nominatifs et non pour celle qui se perçoit sous la forme de retenue comme pour les rentes sur l'État.

L'évaluation des revenus est faite par l'agent des contributions, d'après les déclarations des contribuables et ses propres constatations ou rectifications. Il existe des commissions de première instance pour prononcer sur ces évaluations provisoires : ces commissions sont composées d'un président nommé par le gouvernement et de quatre membres nommés par le conseil municipal ou par les conseils municipaux du district fiscal. Il existe aussi des commissions supérieures de contrôle (1).

Cet impôt rentre et surtout rentrait fort mal. D'après l'Exposé des motifs de M. Depretis lors de la réforme partielle de 1877, dans la période de 1864 à 1872, près de 23 p. 100 des cotes ont été irrécouvrables ou étaient indûment imposées ; dans la période suivante, de 1873 à 1876, les cotes annulées pour imposition indue ou pour impossibilité de recouvrement ne furent plus que de 7,06 p. 100 ; dans certaines villes, elles restèrent encore très nombreuses ; ainsi, en 1875, à Palerme, elles furent de 41,22 p. 100 de la totalité des cotes inscrites.

La fraude est énorme, universelle. D'après les statistiques de l'impôt sur la richesse mobilière il ne se trouverait en Italie, sans distinction entre les particuliers et les êtres collectifs, que 30,194 possesseurs de revenus mobiliers supérieurs à 2,000 fr. ; et, parmi eux, 8,360 à peine auraient un revenu supérieur à 5,000 fr., savoir 3,123 pour la catégorie A, 3,952 pour la catégorie B, 812 pour la catégorie C, 473 pour la catégorie D. Sur un total de 639,302 contribuables, on n'en rencontre que 78,246 qui possèdent un revenu imposable de 1,000 livres et au-dessus : la plupart des provinces ne présentent pas chacune cent contribuables ayant 5,000 livres de revenus. Le revenu professionnel moyen des 8,047 médecins ou chirurgiens recensés dans le royaume serait seulement de 446 francs ; celui des 13,918 avocats, procureurs, notaires, ne s'élèverait qu'à 730 fr., et celui des 2,612 ingénieurs et architectes ne monterait qu'à 717 fr. A considérer les avocats et les procureurs seuls, 5,205 déclarent avoir moins de 1,000 fr. de revenu professionnel ; 1,355 avoir de 1,000 à

(1) Nous ne pouvons naturellement entrer ici dans tous les détails de cette taxe ; on peut se reporter à une étude très minutieuse publiée par le *Bulletin de statistique* (*livraison* d'octobre 1881, p. 321-338).

2,000 fr. ; 241 seulement avoir de 2,000 à 3,000 fr. : il ne s'en rencontrerait que 120 qui jouiraient de 3,000 à 4,000 fr. ; 50 seulement, de 4,000 à 5,000 ; et 49 auraient plus de 5,000 fr. de revenu. Les médecins et les chirurgiens seraient encore plus mal partagés ; 6,856 auraient moins de 1,000 fr. d'émoluments annuels ; 480 toucheraient de 1,000 à 2,000 fr. ; 60 seulement, de 2,000 à 3,000 ; 36, de 3,000 à 4,000 ; 16, de 4,000 à 5,000 ; il n'y aurait dans toute l'Italie que 11 médecins gagnant plus de 5,000 fr. par an. Ces chiffres sont topiques ; ceux des professions industrielles et commerciales sont analogues ; ils disent assez que la généralité des contribuables dissimule, non pas la moitié, ou les trois quarts seulement, mais les cinq sixièmes, souvent les neuf dixièmes, de leur revenu. L'impôt sur la richesse mobilière ne laissse pas, cependant, que de produire à l'État italien une somme assez considérable ; la partie de l'impôt qui se recouvre par des rôles nominatifs montait, en 1876, à 97 millions, dont il faut déduire 6 ou 7 millions de francs pour cotes irrécouvrables ; en y joignant la partie de l'impôt qui se perçoit par voie de retenue, comme pour les intérêts des fonds publics, pensions, etc., on arrivait à un produit total de 180 millions de francs environ. En 1881, la taxe pour la richesse mobilière était inscrite au budget italien ponr 177,893,000 francs.

Ainsi la plus grande partie du produit de l'impôt sur la richesse mobilière en Italie provient de la taxe que paient les titres de rente du gouvernement, les actions et les obligations des sociétés anonymes, et de la retenue que subissent les traitements des fonctionnaires. Cet impôt peut donc être considéré comme très injuste dans l'application : les bénéfices commerciaux et ceux des professions libérales sont ménagés grâce à la facilité des dissimulations, tandis que les employés du gouvernement et les rentiers sont rudement frappés sans avoir aucun moyen d'éviter ou d'amortir le coup. Ces inégalités sont moins choquantes là où le taux de l'impôt est faible et où les bénéfices commerciaux ou industriels sont déjà atteints par un impôt spécial comme l'impôt des patentes.

Tout le système italien de l'impôt sur la richesse mobilière nous paraît critiquable : il l'est dans son principe même, puisque l'impôt sur le revenu est alors conçu comme le pendant de l'impôt foncier, tandis que nous le considérons comme devant être une taxe complémentaire et de compensation et devant frapper les moyens ou les gros revenus de toute origine. Certes, si un pays avait lieu d'instituer un impôt général sur le revenu semblable à l'*Income-tax*, c'était bien l'Italie ; les impôts indirects y portent surtout sur les objets de première nécessité, le sel, la mouture, les octrois ; il n'y aurait que jus-

tice à établir sur les revenus moyens ou considérables une taxe directe dont les petits fussent complètement exemptés. Mais les Italiens ont visé à avoir un impôt très productif: ils se sont rendu compte que, dans leur pays où il existe peu de grandes fortunes et un nombre assez limité de moyennes, l'*Income-tax* anglais, malgré son équité ou plutôt à cause de son équité, serait peu productif.

En France l'impôt général sur le revenu n'existe pas; il a été bien souvent question de l'introduire : la résistance des Chambres a toujours été très vive contre cette importation d'une taxe qui fonctionne dans tant de pays. Les peuples qui ont souvent des révolutions sont ceux où les réformes libérales ont le plus de difficulté à s'acclimater, parce que l'opinion publique y est dans une défiance permanente et instinctive contre toute innovation. Les reproches de double emploi, d'arbitraire et d'inquisition trouvent en France plus qu'ailleurs de l'écho. Les projets d'impôts sur le revenu se sont présentés surtout dans les temps de crise et d'instabilité politique, précisément alors que l'esprit public est le plus craintif.

En 1848, M. Goudchaux, alors ministre des finances, proposa l'établissement d'un impôt sur les revenus mobiliers, devant produire 60 millions de francs. Aucun des impôts spéciaux existants sur la fortune mobilière n'était supprimé ; la nouvelle taxe devait s'ajouter à nos quatre contributions directes. L'imposition de 60 millions devait être répartie entre les départements, puis entre les communes, proportionnellement au principal des contributions personnelle, mobilière et des portes et fenêtres ; entre les particuliers, le contingent communal devait être réparti arbitrairement, sans déclaration du contribuable, par un jury d'équité composé du maire et de six conseillers municipaux. Cette méthode se rapprochait du système prussien. Le conseil général du département devait fixer un minimum imposable, lequel devait être pris dans les communes de moins de 5,000 âmes entre 600 et 1,200 francs ; dans celles de 5,000 à 25,000 âmes, entre 1,000 et 2,000 francs, et dans les communes de plus de 25,000 âmes entre 1,500 et 3,000 francs. Ce projet avait un grand défaut, celui de laisser beaucoup trop de place à l'arbitraire; en outre, si l'on avait placé les exemptions aussi haut que le projet le permettait, l'impôt eût incontestablement été fort lourd dans un pays de fortunes aussi morcelées que la France.

La commission législative qui examina cette proposition du gouvernement et qui eut M. de Parieu pour rapporteur fit subir au projet des modifications considérables. On commença par exempter de la taxe les bénéfices résultant de l'exploitation du sol; c'était là en principe une faveur inique, mais elle n'avait pas grande importance

en pratique, la profession de fermier étant en France médiocrement lucrative à cause du peu d'étendue des fermes. Après cette exemption, il restait quatre branches de revenus imposables correspondant aux trois dernières cédules de l'*Income-tax :* c'étaient : 1° les bénéfices nets du commerce et de l'industrie ; 2° les produits nets des offices ministériels et des professions libérales ; 3° les pensions, traitements, émoluments, salaires publics et privés ; 4° les dividendes, annuités, intérêts des créances et rentes de toute nature. On admettait pour la fixation du revenu imposable la déduction des dettes et de tous les impôts spéciaux, y compris la contribution personnelle et mobilière : c'était un moyen indirect de rendre l'impôt plus égal. On repoussait avec grande raison le système de répartition et l'on proposait un impôt de quotité de 3 p. 100.

Les chiffres proposés pour le minimum de revenu imposable étaient aussi réduits : à 400 francs dans les communes où n'existaient pas de droits d'entrée sur les boissons, à 600 francs dans les communes à octroi de moins de 25,000 âmes, à 800 francs pour celles d'une population supérieure. On péchait ici par un autre défaut que le projet du gouvernement : ces *minima* étaient trop faibles et eussent rendu la perception de l'impôt difficile en forçant de descendre dans des couches trop inférieures de la population. On eût dû exempter d'une manière uniforme tous les revenus au-dessous de 1,500 francs, peut-être même au-dessous de 2,000.

C'était aussi un jury d'équité qui devait fixer le revenu de chaque contribuable : seulement ce jury, au lieu d'être composé de personnes élues soit directement, soit indirectement, l'était principalement de fonctionnaires administratifs : 1° le juge de paix, faisant fonction de président ; 2° le contrôleur des contributions directes ; 3° le receveur de l'enregistrement ; 4° un employé des contributions indirectes ; 5° un membre du tribunal de commerce ; 6° un membre du conseil municipal de chaque commune ; 7° le percepteur des contributions directes. Ce jury administratif offrait plus de garanties de compétence, de discrétion, d'impartialité que tout jury électif. Cette commission cantonale était destinée à instruire, le conseil de préfecture seul devait taxer. La déclaration du contribuable ne pouvait intervenir que sous forme de réclamation : alors c'était au contribuable à produire la conviction. Aucun serment n'était déféré, aucune communication de livres n'était ordonnée, il n'y avait pas d'amende pour dissimulation, ce qui était naturel puisque la taxation était faite d'office.

Le principal inconvénient de ce projet, c'était précisément la suppression de la déclaration : la commission d'instruction et le conseil

de préfecture n'avaient aucun moyen de s'éclairer que le ouï-dire et la renommée. La déclaration n'intervenant que comme correctif, il se serait produit de grandes inégalités. Néanmoins ce projet avait de bonnes parties, notamment la composition du jury fiscal. M. Passy, qui succéda à M. Goudchaux au ministère des finances, présenta, en 1849, un autre plan d'impôt général sur le revenu. Cet impôt devait être de 1 p. 100 sur l'ensemble du revenu du contribuable, sans déduction du revenu foncier : il devait être augmenté d'un dixième par chaque domestique, sans que l'augmentation dépassât 20 fr. par domestique : il atteignait tous les habitants sujets à la contribution personnelle. Les indigents seuls étaient exemptés. La déclaration des revenus devait se faire à la mairie ; une commission composée du maire, du contrôleur des contributions directes et d'un citoyen désigné par le préfet, devait rectifier les déclarations inexactes et suppléer aux manquantes, en un mot dresser la matrice du rôle. Les voies de recours contre l'imposition arrêtée par le préfet étaient les mêmes que pour les autres contributions directes. En supposant que le revenu de la France fût de 7 milliards, on eût atteint un produit de 60 millions de francs ; en réalité, il eût bien fallu un revenu de 8 ou 9 milliards pour produire cette somme, parce qu'il faut tenir compte des indigents, des cotes irrécouvrables et des dissimulations ; mais le revenu de la France alors devait certainement dépasser 8 ou 9 milliards.

L'avantage de ce plan sur les précédents, c'est que l'impôt y avait une base beaucoup plus large, puisqu'il atteignait même les revenus fonciers, et cette taxation des revenus fonciers était indispensable pour que l'impôt fût productif. Les inconvénients, c'est que les petits revenus étaient taxés, ce qui ôtait à l'impôt le caractère d'impôt de compensation qui seul le rend équitable, et ce qui en outre eût augmenté les difficultés de la perception et les résistances des contribuables, car, s'il est un fait constaté, c'est qu'il est fort malaisé d'atteindre les revenus infimes par une taxe directe autre que celle de l'habitation. Un autre inconvénient encore, c'est que le jury de taxation était moins bien composé que celui qu'avait proposé la commission dont M. de Parieu était rapporteur. Il était trop peu nombreux, trop rempli de personnes habitant la commune ; l'élément des fonctionnaires fiscaux ou des magistrats y était trop faible : ce dernier manquait même complètement. L'impôt eut pu produire les 60 millions attendus, mais c'eût été au prix de beaucoup de résistances.

Le projet de M. Passy fut retiré par son successeur M. Fould. Depuis lors, plusieurs fois il a été question dans les Chambres de l'im-

pôt sur le revenu : en 1855, en 1862, en 1863, puis en 1871 et en 1872 des propositions pour l'établir ont été présentées par l'initiative de députés ; le gouvernement s'y est toujours opposé, par un excessif scrupule et par la crainte de l'impopularité qu'une semblable taxe ne manquerait pas de soulever, au moins au début, parmi les contribuables atteints.

Que prouvent tous les exemples qui viennent d'être examinés ? la justice d'un impôt de compensation ou de réparation qui frappe exclusivement et proportionnellement les moyens et les gros revenus, sans autre distinction que celle des revenus passagers ou personnels et des revenus perpétuels ou permanents ; cette justice est hors de toute contestation. Plus le système des impôts indirects, soit nationaux, soit locaux, est développé dans un pays, plus il lui faut un correctif; ce correctif ne saurait être un ensemble d'impôts directs frappant tout le monde sans exception : ce doit être un impôt ne frappant que les personnes aisées ou riches.

Les petits revenus doivent donc être complètement exemptés de cette taxe spéciale, mais la limite minima du revenu imposable doit varier suivant le mode de distribution de la richesse dans le pays. Dans une nation où la fortune, l'industrie, la propriété, sont très divisées, la limite minima du revenu imposable doit être placée plus bas que dans une autre où la fortune, l'industrie, le commerce, sont très concentrés. En Angleterre, tous les revenus sont taxés à partir de 3,750 francs ; en France, cette limite doit être posée à 2,000 francs. En Angleterre, les exemptions pour les revenus moyens sont très considérables ; en France, elles devraient être fort restreintes : en taxant aux deux tiers du droit seulement les revenus entre 2,000 et 4,000 francs, on aurait fait tout ce qui peut concilier l'équité avec les intérêts du Trésor. Il serait bon aussi de faire une distinction entre les revenus périssables ou personnels, provenant de l'activité individuelle, et les revenus perpétuels ou spontanés : les premiers pourraient n'être taxés qu'au demi-droit ou aux deux tiers du droit ; mais il ne faut pas compliquer la perception par des divisions ou des catégories trop nombreuses : celles que nous venons d'indiquer suffisent dans l'intérêt de la justice.

Le taux de l'impôt doit être minime pour n'être pas insupportable et ne point pousser aux dissimulations trop grandes ; celui de 3 p. 100 pour les revenus perpétuels et spontanés, celui de 2 p. 100 pour les revenus périssables ou personnels, avec la déduction d'un tiers pour les revenus moyens de l'une et de l'autre catégorie entre 2,000 francs et 4,000 francs paraissent le plus acceptables.

La division en cédules, comme en Angleterre, mérite d'être adop-

tée, le contribuable n'ayant à déclarer l'ensemble de son revenu que lorsqu'il prétend n'avoir pas le minimum de revenu imposable ou lorsqu'il veut jouir du bénéfice de la déduction partielle ou de la réduction de droit accordée aux moyens revenus. Il n'y a pas à s'inquiéter du reproche de double emploi, puisque cet impôt est une taxe de réparation ou de compensation, destinée à contrebalancer l'excès de taxation que subissent les classes pauvres du fait des contributions indirectes. Le jury composé de fonctionnaires fiscaux ou de magistrats, comme celui qui était proposé en 1848 par la commission dont M. de Parieu était le rapporteur, donne toutes les garanties possibles d'impartialité, de compétence et de secret.

Dans ces conditions nous pensons que l'impôt sur le revenu pourrait être introduit en France. Nul doute qu'il n'excitât au début de vives résistances, mais on finirait par reconnaître la justice de cette taxe et s'y accoutumer. En Angleterre, la somme des revenus atteints par l'*Income-tax* est d'environ 14 à 15 milliards de francs, l'exemption étant accordée aux revenus au-dessous de 3,750 francs. En France, la richesse est beaucoup moins concentrée; mais nous abaissons à 2,000 francs la limite du revenu imposable, et, tout considéré, la France doit être presque aussi riche que la Grande-Bretagne. On peut admettre que dans ces conditions la somme des revenus taxés atteindrait 9 ou 10 milliards, soit les trois cinquièmes du revenu frappé dans la Grande-Bretagne. Le taux étant de 3 p. 100 pour les revenus perpétuels et de 2 p. 100 pour les revenus périssables, avec la modération d'un tiers de ces deux taux pour les revenus entre 2,000 et 4,000 francs, on peut calculer que le produit serait d'environ 180 à 200 millions; l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières rapportant aujourd'hui 45 millions qu'il faudrait défalquer de ce total (l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et l'impôt général sur le revenu ne peuvent s'ajouter l'un à l'autre), il resterait pour nos budgets une augmentation de produit de 130 à 150 millions de francs environ. En admettant qu'au début, par l'effet des dissimulations inséparables de tout impôt nouveau, la perception totale de l'impôt sur le revenu ne dépassât pas 140 ou 150 millions de francs, il y aurait toujours une centaine de millions de plus que le produit de l'impôt qui frappe actuellement les intérêts et les dividendes des seules valeurs mobilières: ce serait encore une aubaine qui mériterait d'être recueillie.

Au point de vue social cet impôt aurait une heureuse influence: il dissiperait des préjugés enracinés sur la distribution de la fortune et sur l'importance des gros revenus: il convaincrait ceux des faiseurs de projets, dont l'esprit est accessible aux enseignements de la raison et de l'expérience, qu'il est chimérique de vouloir suffire aux besoins

d'une nation chargée de dettes et entretenant une lourde armée avec un seul impôt direct quel qu'il soit.

L'impôt sur le revenu existe dans plusieurs autres pays : en Suède il est inscrit au budget de 1881 pour 5 millions 600,000 couronnes, soit 7 millions et demi de francs environ, ou la treizième partie des recettes budgétaires. En Norvège, il était question dans ces dernières années (1878) d'établir aussi cette taxe sous la forme d'impôt de répartition, rapportant 3,700,000 couronnes, soit 5 millions et quart de francs. En Portugal, le ministère Braamcamp fit voter en 1880 un impôt sur le revenu, divisé en cinq cédules avec différentes déductions, pour procurer une recette de 5 millions et demi de francs. Cette taxe très impopulaire fut l'une des causes de la chute de ce ministère. Le cabinet suivant s'empressa de la modifier et d'en restreindre l'application. En définitive l'introduction d'un impôt sur le revenu est toujours très délicate et provoque beaucoup de récriminations.

Comme appendice à cet examen de l'impôt sur le revenu, il nous reste à dire quelques mots des applications qui ont été faites de l'impôt sur le capital. Nous n'avons pas à rentrer ici dans le débat sur les mérites respectifs de l'impôt sur le capital et de l'impôt sur le revenu. C'est pour nous une question tranchée à l'avantage de ce dernier par les considérations que nous avons fait valoir dans le chapitre III de ce livre. L'impôt sur le capital est néanmoins usité en certains pays de préférence à l'impôt sur le revenu, aux États-Unis notamment pour fournir des ressources aux États particuliers, quoique l'Union ait introduit par surcroît, pour faire face à ses grands besoins de la guerre de Sécession, l'impôt sur le revenu. Ces taxes sur le capital (*on the real visible property*) sont très variables suivant les États. Souvent elles se combinent avec une capitation, *Poll-tax*. Généralement on exempte de cet impôt sur le capital soit les instruments de travail, soit même un petit patrimoine nécessaire pour faire vivre une famille modeste ou pour aider à son existence. Ainsi les lois de l'État de New-York exemptent les meubles (*household furniture*), les livres professionnels, les outils et instruments (*tools and implements*) jusqu'à une valeur de 1,250 francs (250 dollars), ainsi que la terre et les constructions qui sont possédées et occupées comme habitation de la famille jusqu'à une valeur de 5,000 francs (*the land and buildings occupied and held as a homestead by a family to the value of one thousand dollars*); enfin une vache, deux cochons, dix moutons et d'autres menus objets (1). Si l'on veut se rendre compte du petit nombre de personnes qui sont atteintes aux États-

(1) David Wels, *A curious chapter in politico-economic history*, dans la collection des *Cobden Club essays*, 1871-72, p. 498.

Unis par cet impôt sur le capital, il suffit de dire qu'à New-York, pour une population de 927,000 personnes en 1870, il n'y a eu, d'après M. David Wells, que 20,000 contribuables. M. David Wells, en constatant la faible proportion des contribuables à cet impôt, fait une remarque qui mérite d'être signalée. On sait combien la ville de New-York a été indignement spoliée par son conseil municipal, connu sous le nom de *Tammany ring :* « Si ce n'était, dit M. David « Wells, le phénomène de la rapide diffusion des taxes parmi les « masses, les 900,000 habitants de New-York qui ne paient pas de « taxes directes n'auraient éprouvé aucun détriment personnel de « la corruption municipale et du gaspillage des deniers publics ; « mais, au contraire, ils regarderaient comme avantageux pour eux « de garder des taxes élevées pour défrayer largement les dépenses « publiques, puisque ces taxes ne portent que sur 20,000 propriétaires, lesquels ont à compter avec les agents du fisc. » Ainsi parle fort judicieusement M. David Wells, et ses paroles auraient encore une vérité plus grande, si ces impôts sur le capital, au lieu d'être restreints aux besoins des États ou des villes, étaient en outre employés pour subvenir, soit principalement, soit totalement aux budgets nationaux. On se plaint beaucoup aux États-Unis de la mauvaise assiette de ces taxes lourdes, pesant non pas uniquement, mais en grande partie sur les capitaux, soit fixes, soit circulants. Les agents de l'assiette et de la perception sont des *assessors* électifs. Les plus grandes inégalités se rencontrent dans l'application : certains capitaux seraient taxés quelquefois trois, quatre ou cinq fois plus que d'autres (1).

La législation fiscale pour les différents États, les différents comtés, les différentes communes des États-Unis, est singulièrement compliquée et variable. Nous extrayons de l'*Annuaire international du Crédit public* de M. Horn la description des modes habituels de perception de ces taxes, principalement dans le Massachusetts que l'auteur de cette monographie semble avoir particulièrement étudié :

« Il existe une classe de fonctionnaires appelés répartiteurs (*asses-* « *sors*) et élus pour une année par les communes et les cités. Les « chiffres de toutes les allocations faites par la population des com- « munes ou les conseils de cité, ainsi que les sommes demandées par « l'État et le comté, sont tous additionnés en une grosse somme, « puis communiqués au bureau des répartiteurs, qui les distribue « sur la population, en raison des moyens, des ressources de chaque « contribuable.

(1) Voir dans l'*Économiste français* du 28 novembre 1874 l'analyse d'un rapport diplomatique anglais sur la taxation locale aux États-Unis.

« Une petite portion seulement de cet argent est établi en impôt « personnel (*Poll-tax*) sur tous les adultes mâles; cet impôt varie « dans les différentes cités et communes, de 1 dollar à 1 1/2 ou de « 5 fr. à 7 fr. 50 par personne. Dans un petit nombre de villes cet « impôt est au-dessous et dans quelques autres au-dessus de ce « chiffre. De toutes les taxes, celle-ci est la plus faible, chacun doit la « payer, qu'il ait une propriété ou qu'il n'en ait pas, pourvu, cepen- « dant, qu'il puisse payer quelque chose. Le reste de la taxe doit être « réparti sur les biens, en proportion exacte de leur valeur, et chaque « détenteur de propriété paie en raison de ce qu'il peut posséder.

« Afin de s'assurer du montant de la fortune de chaque personne, « celle-ci est de par la loi tenue d'en donner une description aux ré- « partiteurs. La déclaration doit comprendre les propriétés de toute « nature, les terres, les maisons, les entrepôts, les magasins, les « boutiques, les granges, les étables et autres bâtiments de toute « sorte, objets mobiliers, marchandises, fonds de commerce, matières « premières, articles manufacturés, machines, produits agricoles, « bétail, chevaux, voitures, capitaux à intérêt excédant le passif, va- « leurs en actions ou obligations de banque, de chemins de fer, d'as- « surance et de toute autre compagnie ou corporation par actions, « vaisseaux, navires, provisions de ménage excédant 1,000 dollars, en « un mot toute propriété mobilière et immobilière, visible ou invisi- « ble, doit être, de par la loi, portée par les propriétaires à la con- « naissance des répartiteurs. Dans quelques circonstances, les répar- « titeurs ou un agent autorisé appellent chaque contribuable pour en « recueillir ces renseignements; dans d'autres circonstances, des avis « imprimés contenant les prescriptions de la loi et indiquant les faits « qu'on désire connaître, sont envoyés à domicile, ou bien encore « des avis de l'autorité tendant au même but sont affichés sur les « places publiques. Si les possesseurs de propriétés immobilières ne « leur attribuent pas une valeur convenable, les répartiteurs en chan- « gent l'évaluation; le plus souvent les propriétaires se bornent à « envoyer une description de cette sorte de propriété, laissant aux « répartiteurs le soin de l'évaluer, ce que ceux-ci font de leur mieux. « Leur évaluation peut être rectifiée dans les formes que nous ferons « connaître tout à l'heure, si elle est trop élevée.

« Le fermier indique le nombre de ses acres de terre, leurs qua- « lités diverses, ses maisons, granges, étables, le chiffre de ses che- « vaux, moutons, cochons, les quantités de foin et de regain qu'il a « en sa possession; il indique en même temps la valeur de chacun « de ces objets. Un commerçant ou un négociant doit donner une « description de ses maisons, de ses magasins et dépôts de marchan-

« dises, indiquant s'il est le propriétaire des uns ou des autres; il dit « également la nature ou la valeur des marchandises composant son « fonds de commerce, ainsi que le chiffre de ses capitaux placés. Un « serrurier doit indiquer sa maison, sa boutique ou son atelier, ainsi « que la quantité de fer ouvré ou non ouvré se trouvant en sa pos- « session. La même chose est faite par les personnes exerçant d'autres « professions, et naturellement chaque personne doit ajouter aux « articles de propriété touchant à son industrie toutes les autres pro- « priétés et tous les autres objets en sa possession. Ordinairement « cependant on n'exige pas que l'ouvrier énumère ses outils ainsi « que la petite quantité de marchandises qu'il peut avoir dans sa « boutique; ces objets échappent à la taxe.

« La taxe sur les propriétés immobilières, terres ou bâtiments, est « à la charge du propriétaire et non du locataire, à moins que par « contrat entre ceux-ci le locataire ne consente à acquitter la taxe; « avis doit alors en être donné aux répartiteurs. La taxe en pareil « cas est à la charge du locataire; cela ne dispense pourtant pas le « propriétaire de la responsabilité de payer si le locataire manque de « le faire. Tous les biens immeubles, tous les biens meubles tangibles, « tels que meubles, denrées, marchandises, sont taxables là où ils se « trouvent. Mais l'argent placé à intérêt, les valeurs de banque et de « chemins de fer, ne sont taxables que là où leur possesseur a son « domicile ou sa résidence. Ainsi, un négociant qui fait des affaires « à Boston, mais qui vit à Dorchester, paie ses taxes sur son magasin « et son fonds de commerce à Boston; la taxe sur son logement, son « jardin, ses actions de banque et de chemins de fer, ses capitaux « placés à intérêt, ses vaisseaux en mer, se paie à Dorchester.

« Encore, bien que la loi exige de chacun qu'il fasse pleinement « connaître aux répartiteurs la nature de sa propriété et la valeur de « tout ce qu'il possède, il est cependant un très grand nombre de « personnes qui omettent de le faire. Dans ce cas, les répartiteurs « sont tenus de faire eux-mêmes l'évaluation de la fortune de ces per- « sonnes et de les taxer en conséquence. C'est ce que l'on appelle le « jugement (*dooming*). Cette évaluation officielle se fait à l'aide de tous « les moyens d'information que les répartiteurs peuvent se procurer, « et souvent par conjecture lorsque la fortune est invisible; naturel- « lement, on court ainsi le danger de voir ses propriétés évaluées « trop haut et par trop taxées. Cependant le contribuable a un re- « mède prêt. Il a le privilège, dans un délai donné, de présenter *sous* « *serment* un inventaire exact de toute sa fortune, et les répartiteurs, « à moins qu'ils n'aient des raisons de soupçonner la fraude, doivent « corriger leurs taxes en conséquence. Aussi, une grande partie de

« la population se soumet à être ainsi jugée et à laisser l'évaluation « de sa fortune à des fonctionnaires publics. Malgré cela, le nombre « est très restreint des personnes qui se sentent maltraitées et qui se « plaignent d'avoir été indûment taxées et surchargées et qui récla- « ment une diminution.

« Ainsi donc, la perte que le Trésor public pourrait souffrir par « suite de la négligence des détenteurs de propriétés à faire la décla- « ration de leur fortune est à peu près prévenue par le pouvoir qu'ont « les assesseurs de faire eux-mêmes leurs évaluations et de régler les « impôts en conséquence, et même assez haut pour engager le con- « tribuable à donner un état exact et complet de ses affaires. D'un « autre côté, les contribuables peuvent toujours se protéger contre « des impositions excessives en faisant eux-mêmes connaître leur « situation financière, même après que la taxe est imposée.

« C'est cependant une opinion très prédominante, que quelques- « uns des plus riches citoyens dont la plus grande partie de la for- « tune est invisible, c'est-à-dire en argent placé à intérêt, ne suppor- « tent pas dans les charges publiques leur due proportion. Mais les « propriétés immobilières, telles que les terres et les bâtiments, ne « peuvent échapper aux requêtes des fonctionnaires publics, et ces « propriétés sont taxées comme elles doivent l'être.

« De plus, dans le Massachusetts, les employés, secrétaires ou cais- « siers de toutes les banques, compagnies de chemins de fer, indus- « trielles et d'assurances, ainsi que de toutes les sociétés en com- « mandite et par actions qui sont établies et autorisées par l'État, « sont tenus, de par la loi, de tenir registre du nom et du domicile « de chaque actionnaire ou associé. Les agents des compagnies « chargés de ce soin sont aussi légalement obligés d'envoyer aux au- « torités de chaque cité et commune de l'État le nom de chaque as- « socié ou actionnaire qui peut appartenir à cette cité ou commune, « en indiquant le montant des fonds ou actions possédés par chacun « d'eux. Par ce moyen, toute la propriété des associations possédée « par les citoyens de l'État se trouve connue des répartiteurs, et « aucune partie n'échappe à l'impôt.

« Avec ces diverses sources d'information, telles que les déclara- « tions des contribuables qui se conforment au vœu de la loi, les états « fournis par les secrétaires des compagnies des travaux publics et « des autres associations, la notoriété publique, la nature visible de « toute propriété immobilière, et enfin le pouvoir dont sont investis « les assesseurs de taxer d'office les détenteurs de propriété qui gar- « dent le silence, on arrive à savoir par approximation la véritable « valeur des fortunes de tous les citoyens ; la somme de ces for-

« tunes compose l'*évaluation* totale de la cité ou de la commune.

« Prenant alors toute la somme d'argent qui doit être levée pour « l'État, le comté et les besoins de la commune, et en déduisant le « montant de l'impôt personnel, le reste doit être réparti sur les for- « tunes. La proportion que ce reste doit avoir avec l'ensemble, quant « au taux de l'impôt, est une simple question d'arithmétique et se « détermine facilement. Ainsi, si l'*évaluation* entière de la commune, « comme celle de Dorchester en 1859, est de 11 millions de dollars, « et que l'ensemble des taxes soit de 75,000 dollars, dont 2,000 dol- « lars doivent être répartis en impôt personnel et 73,000 dollars sur « les fortunes, le taux est de 6 dollars 60 centimes par 1,000 dollars, « ou environ de 2/3 p. 100. Chacun doit alors payer dans cette pro- « portion, quelque grande ou petite que soit sa fortune.

« La loi permet aux répartiteurs d'imposer une partie de la taxe « sur le *revenu*, c'est-à-dire, si un homme a un salaire de 1,000, 2,000, « 3,000 ou 5,000 dollars, ou s'il gagne cette somme par l'exercice de « sa profession indépendamment de sa propriété, cela peut être sup- « posé comme représentant un capital qui en rendrait autant; on « peut le taxer en conséquence. Cependant ceci n'est pas encore or- « dinairement compris dans l'évaluation et la répartition, et toutes « les cités et communes, à ma connaissance, répartissent toutes « leurs taxes, sauf celle des personnes (*poll-tax*), sur les fortunes (1). »

Cette dernière remarque n'est pas absolument exacte, car l'auteur nous dit immédiatement après ces lignes que la taxe sur les routes se perçoit d'ordinaire en nature, c'est-à-dire par le travail direct et gratuit des contribuables et de leurs attelages.

Nous avons tenu à citer textuellement ce long et intéressant extrait. On voit ce qu'est, dans les États de l'Amérique du Nord, l'impôt sur le capital. Est-il besoin de dire combien il est défectueux? Rarement, dans la fiscalité moderne, on a inventé d'instrument plus grossier. D'abord, pour rétablir la justice et ne pas accorder une immunité complète à des catégories entières de citoyens, c'est-à-dire d'électeurs, cet impôt sur le capital se combine en général avec un impôt personnel et quelquefois avec un impôt sur le revenu pour ceux qui n'ont que des revenus. L'impôt n'est pas seulement assis sur ce que certains théoriciens français appellent les capitaux fixes, c'est-à-dire en général les immeubles, fonds de terre ou constructions; il porte encore sur toutes les marchandises, sur les objets d'alimentation, sur les provisions même de ménage qui dépassent une certaine somme. Il faut faire un inventaire de ces denrées, de ces matières premières,

(1) *Annuaire international du crédit public*, par J.-E. Horn, troisième année, 1861, p. 26 à 30.

de ces objets de toutes sortes, choses fuyantes et périssables. Il n'est pas nécessaire de démontrer que la totalité des denrées qu'un commerçant possède en magasin ne représente pas la plupart du temps sa fortune personnelle; très souvent ces marchandises dépassent de beaucoup la fortune du marchand; celui-ci, néanmoins, doit l'impôt sur le tout; il est évident qu'il se récupérera de ses avances sur l'acheteur; mais alors vraiment il serait plus simple de mettre des droits d'octroi sur certaines marchandises, ce qui permettrait les facilités que comporte le régime des entrepôts. Cet impôt sur le capital est une taxe inégale, compliquée; elle doit être pour les uns une source de bénéfices, tandis qu'elle demande aux autres une part exagérée de sacrifices. Cependant elle n'est pas bien productive; il faut en élever le taux assez haut pour obtenir une somme relativement modeste. Dans la cité de Dorchester, elle réclame 2/3 p. 100 du montant du capital; si l'on voulait suffire avec cette seule taxe à toutes les dépenses tant des cités que des comtés, des États et de l'Union, il faudrait assurément quadrupler ce taux, ce qui le porterait à 2 3/4 p. 100 du montant, non seulement du capital fixe, mais des denrées, des marchandises, des approvisionnements.

Voici ce que nous lisons dans une analyse d'un rapport diplomatique envoyé au ministère des affaires étrangères de la Grande-Bretagne au sujet de ces taxes américaines sur le capital : « D'étranges « anomalies, de singuliers abus résultent encore tant des vices de la « loi que de l'embarras des *assessors*, en présence de matières impo- « sables telles que les bons négociables de l'Union, des États, des « communes, les obligations écrites des particuliers, les livres de com- « merce, l'argent prêté à intérêt, les fonds en caisse (*cash in hand*), « si faciles à dissimuler ou bien à transmettre. Ainsi, qu'un citoyen « résidant au Massachusetts possède une ferme et du bétail sur le « territoire de New-York, les agents fiscaux du premier de ces États « soutiennent que si le *situs* de la terre est bien dans le New-York, le « *situs* du bétail reste dans le Massachusetts, en vertu du principe que « la propriété personnelle suit son détenteur, et inscrivent ce bétail « sur leurs rôles. Mais qu'un habitant de New-York ait du bétail sur « une ferme située dans le Massachusetts, ces mêmes agents, au mé- « pris des principes qu'ils invoquaient tout à l'heure, taxent le bétail « sans souci du domicile de son possesseur, par le motif que la ferme « où il paît est comprise dans les limites du Massachusetts et de sa « juridiction (1). »

En 1878, l'évaluation en capital de toutes les valeurs imposables

(1) *Les Charges locales aux États-Unis* (*Economiste français* du 20 novembre 1874).

mobilières ou immobilières dans l'État de New-York était de 2 milliards 738 millions de dollars, soit 13 milliards 700 millions de francs environ (1). Or l'État de New-York a plus de 5 millions d'habitants; à ce compte l'évaluation du capital imposable en France n'atteindrait pas 100 milliards.

L'impôt sur le capital existe dans d'autres pays comme taxe accessoire, destinée à fournir un léger appoint aux budgets. En Suisse on trouve des *Vermœgensteuern* à côté des *Einkommensteuern*. Dans la plupart des cantons, l'impôt sur le capital et l'impôt sur le revenu existent côte à côte et se font pendant. Le lecteur trouvera des indications sur ce sujet dans le chapitre qui traite de l'impôt proportionnel et de l'impôt progressif. (Voir plus haut, pages 160 à 168.) Disons seulement que beaucoup de cantons suisses exemptent de l'impôt soit sur le revenu, soit sur le capital, ce qui est absolument indispensable à l'existence, notamment, pour l'impôt sur le capital, les meubles et les ustensiles de ménage d'une médiocre importance, ainsi que les instruments de travail. Quelquefois même les faibles capitaux en terres ou en valeurs mobilières sont affranchis de l'impôt général sur les capitaux. Parfois aussi on tient compte du nombre des enfants et l'on admet pour les veuves des exemptions assez élevées.

Les conclusions qui doivent résulter de ce chapitre sont la confirmation des vérités que nous avons plusieurs fois exposées dans cet ouvrage parce qu'elles sont souvent contestées : l'impôt sur le revenu est préférable à l'impôt sur le capital ; l'un et l'autre ne peuvent néanmoins fournir à l'État que des ressources assez restreintes. Ce sont des impôts d'appoint et de compensation, un correctif aux impôts indirects. L'*Income-tax*, tel qu'il est organisé en Angleterre, est un instrument suffisamment juste malgré quelques défauts de détail, dont plusieurs sont inévitables. On l'aura suffisamment perfectionné en adoptant des taux de taxation différents pour les revenus périssables et pour les revenus perpétuels, pour ceux qui proviennent de l'activité personnelle du contribuable et pour ceux qui dérivent presque spontanément de capitaux prêtés ou de terres affermées.

(1) *Bulletin de statistique*, t. IV, p. 398.

CHAPITRE XI

DES IMPÔTS SUR LES MUTATIONS DE PROPRIÉTÉ ET SUR LES TRANSACTIONS. — LES DROITS D'ENREGISTREMENT ET DE TIMBRE.

Origine des droits sur les mutations de propriété et sur les transactions. — Par quel principe on les justifie. — Des caractères communs et des caractères particuliers des droits d'enregistrement et des droits de timbre. — Grande utilité sociale de l'institution de l'enregistrement. — Les droits de contrôle, d'insinuation et autres sous l'ancien régime. — Iniquité de ces droits : remontrances de Malesherbes et de la cour des aides.

Division des droits d'enregistrement en deux classes : les droits sur les mutations de propriété et les droits sur les actes. — Les droits fixes et les droits proportionnels. — Iniquité des surtaxes temporaires qu'on ajoute en temps de guerre ou de crise aux droits d'enregistrement. — Des reproches que mérite l'administration de l'enregistrement. — La complication des lois sur cette matière est inextricable. — Le taux de la plupart des droits est excessif.

L'impôt sur les successions. — Sur quelles considérations il s'appuie. — L'élévation des tarifs pour les successions entre collatéraux ou entre personnes non parentes n'est justifiée par aucun principe. — De la détermination du degré de parenté où s'arrête la successibilité *ab intestat*. — Nécessité d'éviter sur ce point tout arbitraire. — Danger qu'offrent les projets d'élimination de plusieurs degrés de parenté pour la succession *ab intestat*. — Légitimité de droits modérés sur les successions en ligne directe. — Le Trésor ne doit jamais réclamer un impôt auquel le contribuable ne puisse satisfaire avec un prélèvement sur son revenu annuel. — On devrait accorder pour le payement des droits de succession un délai de deux ou trois années. — Justification de la loi anglaise qui gradue les droits de succession d'après l'âge de l'héritier ou le *living interest*. — Utilité de réduire le taux des droits pour les fortunes qui sont dans l'espace de trois ans l'objet de plusieurs successions. — Injustice des droits actuels dans le cas des successions comportant des nu-propriétaires et des usufruitiers. — Élévation beaucoup trop grande des droits sur les successions en ligne collatérale ou entre personnes non parentes. — Le taux de 5 p. 100 ne devrait jamais être dépassé. — Des droits sur les donations entre vifs. — Produits des droits d'enregistrement sur les diverses natures de succession. — Exemption de tout droit accordée dans certains pays aux très petites successions. — Les droits de succession en Angleterre.

Les droits sur les ventes d'immeubles ou de meubles. — Énormité de ces taxes en France. — Inconvénients économiques d'un impôt aussi élevé. — Il nuit considérablement à la culture des terres. — Le droit de transmission sur les immeubles (y compris les frais accessoires) ne devrait pas dépasser 1 p. 100 du prix de vente. — Exemple de l'Angleterre.—Analyse du produit des droits sur les transmissions des meubles et immeubles en France. — Pourquoi un léger abaissement des droits sur les transmissions d'immeubles a été sans influence en Italie ? — De l'augmentation rapide du produit des droits d'enregistrement en France,

Les droits de timbre. — Quelle en a été l'origine, quelle en est la justification ? — Invasion continue de l'impôt du timbre dans tous les actes de la vie commerciale. —Le timbre de dimension et le timbre proportionnel. — Le timbre de 10 centimes sur les quittances. — Augmentation constante du produit de l'impôt du timbre. — Les quatre causes de cette augmentation. — Iniquité d'un grand nombre de droits de timbre. — Ces droits dévorent avec ceux de l'enregistrement les petites successions. — Exemple des ventes judiciaires. — Réforme proposée à ce sujet : insuffi-

sance de cette réforme. — Les droits de timbre ne peuvent se justifier et éviter de grands inconvénients économiques qu'à la condition d'une très grande modération de tarifs.

Résumé des réformes nécessaires dans la législation de l'enregistrement et du timbre. — Évaluation des sacrifices que ces réformes demanderaient au Trésor.

Après avoir examiné les impôts qui frappent directement et ouvertement le revenu du contribuable, nous nous trouvons naturellement amené à considérer les taxes variées qui saisissent la richesse et la mettent à contribution au moment où elle se manifeste par une mutation de propriétaire ou par un contrat. Les droits si multiples, presque indéfinis, qui sont connus sous le nom de droit de timbre et d'enregistrement, pourraient être un sujet d'étude presque inépuisable. Nous devons ici nous borner à des aperçus un peu généraux.

Quelle est l'origine, quelle est la légitimité de cette catégorie de taxes réputées indirectes qui se rapproche beaucoup — notamment les droits sur les successions — des taxes directes ? Parmi ces droits les uns sont très anciens, presque vieux comme le monde : ce sont les taxes sur les successions et même sur les aliénations d'immeubles ; d'autres sont assez récents et sont un des produits raffinés de de la fiscalité moderne, nous voulons parler des droits de timbre.

Si le législateur se contentait de frapper les revenus des citoyens par des taxes directes régulières et annuelles et par des taxes sur les denrées de consommation générale, il pourrait parfois se trouver embarrassé pour établir l'équilibre budgétaire. Il est difficile, en effet, d'élever au delà de certaines limites les impôts indirects sur les objets de consommation, sans provoquer l'irritation, la fraude, quelquefois la restriction de la consommation même. D'un autre côté, les impôts directs ne sont pas non plus aisément extensibles, leur élévation subite et notable peut provoquer aussi de la résistance et des dissimulations. En outre, parfois on dit qu'il y aurait de l'injustice à se contenter de ces deux catégories de droits, parce que toute une classe de contribuables paierait peu de chose relativement à ses moyens ; ce sont ceux qui sont en train de faire fortune, dont la richesse est en formation. Cette raison, à vrai dire, ne nous paraît pas bonne, parce que l'impôt général sur le revenu, l'impôt sur les loyers, l'impôt des patentes, enfin les impôts de consommation atteignent, en définitive, ces contribuables à peu près comme les autres, et s'ils sont un peu plus ménagés, on peut dire que leur activité même, leur esprit d'entreprise, sont dignes de ménagement.

Un autre motif justifie mieux en principe les droits d'enregistrement et de timbre. C'est l'État qui est le garant de toutes les transac-

tions sociales ; c'est grâce à son appui, à sa police, à ses tribunaux que les propriétés peuvent passer avec sécurité du père mourant au fils survivant, du propriétaire vendeur au capitaliste acquéreur ; c'est grâce à lui aussi que les contrats sont respectés, il est donc naturel et juste que l'État prélève sur le montant des transactions une redevance qui équivaut à une prime d'assurance. Cette redevance est le prix d'un service rendu, d'un service de premier ordre que l'État est seul capable de rendre. Les contractants dans le cas d'une transaction, les héritiers dans le cas d'une succession, lui paient sa garantie et le concours éventuel qu'il leur prêtera si l'on venait les troubler dans l'exécution du contrat ou dans la jouissance de l'héritage.

Ainsi, en principe, les droits d'enregistrement et de timbre, quand ils sont légers, se justifient de la manière la moins contestable. Ils se recommandent aussi par des raisons pratiques; ces droits sont des moyens de percevoir avec facilité, à peu de frais, souvent sans irriter le contribuable, des sommes considérables. Dans tous les pays civilisés le produit des droits d'enregistrement et de timbre est une des principales ressources du budget. En France, dans l'année 1882 ils ont produit 711 millions de francs et 726 millions en 1881, environ le quart de l'ensemble des recettes budgétaires. En Angleterre, le produit en est plus restreint, mais il atteint encore 300 millions de francs (11,933,114 liv. sterl.) en 1880-81. Le rendement de cette catégorie d'impôts suit, d'ailleurs, le développement de la richesse publique ; il progresse même plus que cette richesse, en ce sens que le nombre des transactions dans un pays civilisé augmente plus rapidement encore que la fortune générale.

Quoique justifiables à la fois en théorie et en pratique, les droits d'enregistrement et de timbre ont donné lieu dans la plupart des pays, notamment dans le nôtre, à de fréquents et criants abus, qui, dans certains cas, révoltent la conscience publique. Pour que ces droits fussent innocents et inoffensifs, il faudrait deux conditions : une très grande modération dans le taux, beaucoup de prudence et de ménagement dans les formalités que le fisc impose aux contribuables pour le recouvrement de ces droits. La modération est d'autant plus nécessaire que plusieurs de ces droits ne peuvent être strictement proportionnels à l'importance soit des fortunes taxées, soit des transactions grevées ; il arrive dans beauconp de cas que les droits d'enregistrement et de timbre constituent une véritable confiscation des fortunes privées par l'État. Les ménagements dans la forme sont nécessaires aussi, pour donner au contribuable des délais, pour ne pas l'astreindre à des dérangements inutiles. Faute de ces deux

conditions, l'impôt de l'enregistrement et du timbre, tout légitime et tout utile qu'il soit en principe, est devenu l'un des plus iniques dans l'application.

On doit éviter dans le recouvrement de ces droits tout ce qui ressemble à l'inquisition. Il faut que les contraventions viennent, pour ainsi dire, se constater d'elles-mêmes, sans la recherche des agents du fisc. Ce résultat peut être atteint par un moyen simple ; la plupart de ces droits de timbre et d'enregistrement frappent des actes qui sont susceptibles d'être un jour soumis à la justice dans des contestations privées parce que ces actes établissent une convention entre les parties et sont la preuve valable de cette convention. Si donc l'État refuse toute force de preuve aux actes qui se seront dérobés à la formalité, soit du timbre, soit de l'enregistrement, le dommage éventuel auquel les contractants s'exposent en ne remplissant pas les formalités légales est tellement grand que bien peu, si le droit est modique, refuseront de le payer. Cette méthode d'enlever toute force probante aux actes qui ne sont pas soumis au timbre est adoptée dans certains pays, notamment en Angleterre (1). Cette sanction est très efficace, mais bien dure, elle prête beaucoup à la critique et doit, suivant nous, être repoussée. La peine est disproportionnée avec le délit, puisque la peine équivaut à une confiscation totale de la somme dont l'acte non timbré constate soit le transfert, soit la disposition de telle ou telle manière. En outre, cette mesure a des conséquences immorales. Elle fait bénéficier l'une des parties contractantes de la contravention à laquelle elle-même s'est associée ; dans ce cas l'État contribue indirectement, il est vrai, à enrichir un malhonnête homme, et à encourager le vol ou l'escroquerie qu'il est de son devoir de réprimer. Au lieu de refuser tout caractère probant aux actes non timbrés ou non enregistrés, dans les pays les plus humains on se contente d'imposer aux contrevenants une amende très considérable qui soit, suivant les cas, double, triple, quintuple, quelquefois décuple, du montant du droit, quand l'acte non revêtu des formalités légales est présenté et invoqué en justice. Dans ce cas aussi le danger éventuel est assez grand pour que la majorité des contractants hésite à s'y exposer. La modération du droit est encore la meilleure garantie contre la fraude.

Les droits de timbre et les droits d'enregistrement ont des caractères communs, à ce point que ces derniers sont, dans certains pays, remplacés par les premiers. Les uns et les autres sont employés pour taxer les principaux actes de la vie civile ou judiciaire, c'est-à-dire

(1) Voir E. de Parieu, *Traité des impôts*, t. III, p. 92.

pour lever une sorte de droit de péage sur les transactions ou les conventions qui se manifestent. Néanmoins, les droits de timbre et les droits d'enregistrement diffèrent par plusieurs côtés. Les droits de timbre ont d'ordinaire un caractère beaucoup plus fiscal : c'est un prélèvement, au profit du Trésor, sans service immédiat et palpable rendu en échange par l'État au particulier qui le paie ; il y a bien, il est vrai, même dans ce cas, un service différé et éventuel que l'État s'engage à rendre, si c'est nécessaire, service qui consiste à faire respecter entre les parties contractantes les clauses du contrat. Mais il y a plus dans les droits d'enregistrement : le service rendu par l'État en échange de l'impôt y est plus évident et plus actuel ; ces droits ont, en effet, un caractère d'intérêt social : l'État en enregistrant les actes et en gardant les registres où ils sont inscrits, conserve la teneur des transactions, en assure la preuve facile, si les actes originaux venaient à se perdre ; il donne à ces transactions une date certaine, un caractère d'authenticité incontestable et la publicité qui est dans bien des cas nécessaire et presque toujours utile ; c'est un fait indéniable que les transactions sont infiniment plus sûres et plus faciles dans les pays qui ont un service de l'enregistrement que dans ceux qui n'en ont pas. Les registres publics rendent les recherches sur les propriétés plus promptes, les contestations moins nombreuses ; ils agissent littéralement, vis-à-vis des contractants et de leurs ayant cause, comme une assurance. Dans ces cas la somme payée à l'État n'est pas seulement un impôt, c'est une rémunération régulièrement due. Encore conviendrait-il que cette rémunération ne fût pas exagérée, et l'on ne peut contester qu'elle ne le soit généralement en France.

Les droits de timbre et d'enregistrement diffèrent encore par d'autres points. Ainsi les droits d'enregistrement sont le plus souvent — non pas toujours — proportionnels aux sommes qui font l'objet des conventions et des transactions ; les droits de timbre ne sont qu'exceptionnellement proportionnels à ces sommes. L'avantage est ici du côté des premiers. Les droits d'enregistrement exigent une déclaration, une prise de connaissance de l'acte par les agents fiscaux ; les droits de timbre, au contraire, sont établis et perçus sans que les agents du fisc interviennent dans les actes et prennent connaissance de leur teneur. Les droits d'enregistrement sont ainsi plus conformes au principe d'égalité, et les droits de timbre au principe de liberté.

Les droits d'enregistrement, avons-nous dit, sont plus anciens que ceux de timbre. Ils se divisent en deux grandes catégories : ils frappent d'abord les transmissions de propriétés mobilières et immobilières, puis les actes judiciaires et certains actes de la vie civile. L'im-

pôt sur les mutations de propriété est l'un de ceux que le monde civilisé a connus le plus tôt. On le trouve en pleine vigueur à Rome : il s'est perpétué sous l'empire romain, il a pris place dans les lois féodales. Pendant tout le moyen âge il existe sous des noms divers : ceux de *lods* et *ventes*, de *quint*, de *rachat*, de *relief*, suivant qu'il s'agissait de mutation par vente ou par succession, et en outre suivant le caractère de tenure féodale qu'avait la terre ainsi transmise. Ces droits étaient prélevés par les seigneurs, qui étaient censés être les propriétaires du sol : seuls, les immeubles possédés à titre de franc-alleu en étaient exempts. Ils durèrent jusqu'en 1789.

L'affermissement de l'autorité royale amena la création de droits analogues au profit du Trésor, sous les noms de *contrôle*, *insinuation*, *centième denier*. On les cumulait avec les droits féodaux que nous venons d'énumérer. Le *contrôle* consistait en la relation des actes sur un registre public moyennant le paiement d'un droit. L'*insinuation* était aussi une inscription moyennant un droit sur les registres publics, elle s'appliquait spécialement aux donations et aux substitutions : plus tard toutes les mutations immobilières y furent assujetties par des édits successifs qui les soumirent aussi au centième denier. Ce dernier impôt était un droit de 1 p. 100 s'appliquant aux mutations immobilières de toute nature, à l'exception de celles qui provenaient de successions en ligne directe ou de donations en ligne directe par contrat de mariage. D'autres droits du même genre se percevaient encore pour le trésor royal et parfois s'ajoutaient aux précédents : c'étaient les droits d'ensaisinement, les droits de sceau, les droits réservés sur les procédures, les droits d'amortissement, de nouvel acquêt, etc.

Cette législation compliquée soulevait de vives plaintes. Malesherbes, en 1775, dans des remontrances au roi faites au nom de la cour des aides, se plaignait de l'incertitude de ces droits : « Le fermier de l'impôt, disait-il, est le souverain législateur dans les matières qui sont l'objet de son intérêt personnel : abus intolérable et qui ne se serait jamais établi si ces droits étaient soumis à un tribunal quel qu'il fût ; car, quand on a des juges, il faut bien avoir des lois fixes et certaines... Un impôt établi sous le spécieux prétexte d'augmenter l'authenticité des actes et de prévenir les procès force souvent vos sujets à renoncer aux actes publics, et les entraîne dans des procès qui sont la ruine des familles. » La cour des aides ajoutait : « Il est nécessaire de venir au secours d'un peuple opprimé par cette monstrueuse régie. » Ces vives critiques étaient bien justifiées alors, elles le sont encore aujourd'hui.

La loi des 5-19 décembre 1790 supprima tous ces anciens impôts

et ne maintint plus que deux classes de droits d'enregistrement, l'une portant sur les actes, l'autre sur les mutations de propriété.

Les droits sur les mutations de propriété sont ceux qui se perçoivent sur les transmissions entre vifs des immeubles ou même des meubles en propriété, en usufruit, en jouissance et sur la transmission par décès de toute espèce de biens.

Les droits d'actes sont tous les droits établis sur les actes ayant un autre objet que la transmission entre vifs de biens immeubles ou meubles et la mutation par décès.

Une autre division encore est celle qui est faite d'après la quotité des droits : les droits sont ou bien fixes, ou proportionnels à la valeur des sommes dont on dispose dans les contrats ; en 1872, on a créé une catégorie intermédiaire : les droits fixes gradués. Sont soumis aux droits fixes les actes qui ne contiennent ni obligation ni libération, ni condamnation ni transmission, c'est-à-dire ceux qui ne constatent aucun mouvement de valeurs et qui sont purement déclaratifs de droits ou de propriété. Sont astreints au droit proportionnel les obligations, libérations, condamnations, transmissions, tous les actes qui constituent un mouvement de valeurs et qui sont attributifs de droits ou de propriétés. On ne peut nier que cette distinction ne soit ingénieuse et, dans une certaine mesure, heureuse.

Je n'ai pas à examiner ici dans leur infinie variété les droits d'enregistrement, la manière dont ils sont assis, les formalités auxquelles sont assujettis les contractants : il y aurait beaucoup à dire et à critiquer sur ce sujet. L'administration a des exigences qui n'ont aucune influence sur la rentrée des droits et qui sont fort gênantes pour le contribuable; il est difficile d'être plus inutilement tracassière qu'elle l'est en France. On impose souvent des déplacements ou des frais au contribuable, alors que la perception des droits serait tout aussi assurée sans ces exigences. C'est un fait malheureusement trop constaté que les administrations publiques ne savent pas ou ne veulent pas être accommodantes : de vieux règlements, qui avaient peut-être jadis leur raison d'être, sont indéfiniment maintenus, quoique les habitudes de la vie commerciale et de la vie civile se soient partout simplifiées.

Les droits fixes varient en France de 10 centimes jusqu'à 120 francs, les droits proportionnels oscillent entre 1 p. 1,000 et 9 p. 100 en principal : car, depuis le mois de prairial an VI, on a établi une surtaxe appelée décime de guerre et qui devait être temporaire ; non seulement cette surtaxe a duré sans interruption jusqu'à nos jours ; mais en 1855 on y a ajouté une nouvelle surtaxe égale, un nouveau décime de guerre, qui a été tour à tour supprimé, rétabli, réduit de moitié,

c'est-à-dire à un demi-décime, puis rétabli encore, de sorte que la plupart de ces droits sont grevés aujourd'hui de deux décimes et demi.

C'est une habitude de l'administration française que dans les temps de nécessité nationale on ajoute au principal, c'est-à-dire au taux primitif des contributions indirectes, de l'enregistrement et du timbre et aussi parfois des droits de douane, un décime, un demi-décime ou même un quart de décime. Même si ces surtaxes devaient être vraiment temporaires et disparaître avec les événements extraordinaires qui les ont motivées, elles ne seraient pas sans inconvénient. Il y a une véritable injustice qui vient de ce que certains droits d'enregistrement portent non pas sur le revenu, mais sur le capital ; il en est ainsi, notamment, des droits sur les mutations d'immeubles et sur les transmissions de biens à titre gratuit, surtout entre parents en ligne collatérale ou entre personnes non parentes. Ces droits atteignent fréquemment le taux de 5, 7, 8 ou 9 p. 100 : si, en cas de guerre ou de toute autre nécessité, on les grève d'une surtaxe transitoire de un dixième ou de deux dixièmes, il en résultera que le petit nombre de personnes qui recueilleront une succession dans l'année ou qui seront forcées de vendre des immeubles dans l'année supporteront sur leur capital même une surtaxe très lourde, tandis que l'immense majorité de leurs concitoyens, tous ceux qui auront recueilli des successions ou qui auront vendu des immeubles dans les années précédentes ou tous ceux qui recueilleront des successions ou qui vendront des immeubles dans les années suivantes seront exempts de cette lourde surtaxe. L'impôt de l'enregistrement a ceci de particulier qu'il ne frappe pas dans la même année tous les contribuables, mais seulement une série de contribuables, ceux pour lesquels échoient dans ce laps de temps certains événements extraordinaires, comme une succession et une vente d'immeubles. Il en résulte que les surtaxes temporaires aux droits d'enregistrement sont injustes. Il n'en est pas ainsi pour les taxes sur les consommations. Tous les contribuables paient chaque année, presque chaque mois ou même chaque jour, cette sorte de droits. On peut donc y ajouter des surtaxes sans détruire l'équilibre de l'impôt. Si quelques personnes ont des approvisionnements des denrées que l'on grève d'une surtaxe, ces approvisionnements, au moins chez les particuliers, ne sauraient durer longtemps, et l'inégalité qui en résulte n'a pas une grande importance. Quant aux approvisionnements chez les marchands en gros ou en détail, on peut à la rigueur les taxer. En outre, les surtaxes temporaires aux droits de consommation sont toujours assez légères relativement au revenu total des contribuables qui les supportent; tandis que les surtaxes

temporaires aux droits d'enregistrement sont très considérables relativement au revenu des quelques contribuables qui se trouvent recueillir des successions ou être forcés de vendre des immeubles dans le temps où elles sont établies.

Les droits d'enregistrement sont, par la faute de l'administration, sujets à bien des critiques. Quelquefois ils occasionnent une spoliation manifeste. On leur reproche d'être trop multipliés, excessifs et parfois sans relation avec la fortune du contribuable. Multipliés, ils le sont assurément : si l'enregistrement n'était qu'un service public, il ne devrait pas s'imposer, il devrait être facultatif, sauf dans les cas où il est de l'intérêt des tiers et de la société en général que les actes soient conservés et reçoivent une sorte d'authenticité. Mais cette obligation ayant été étendue au delà de ces limites légitimes, il en résulte que les droits d'enregistrement sont souvent la cause de formalités et de lenteurs sans compensation pour le contribuable. A cause de cette multiplication et de l'excessive rigueur de l'administration qui applique les droits, la législation de l'enregistrement est devenue inextricable pour les contribuables et difficilement intelligible au personnel même de cette direction financière. On calcule que depuis 1790 il n'y a pas eu moins de 2,500 instructions de l'administration à ses agents sur cette matière. Un député, M. Parent, dans des projets de loi déposés de 1873 à 1876, a dressé la liste de 210 dispositions législatives sur lesquelles repose la taxation de l'enregistrement. On ne peut imaginer une plus barbare complication des lois fiscales (1). Excessifs, ces droits le sont sans aucun doute, puisqu'ils varient de 1 p. 1,000 à 90 p. 1,000, même à 108 p. 1,000 avec les décimes et que les droits de timbre viennent en outre dans beaucoup de circonstances s'y ajouter. Ils ne tiennent pas compte du nombre de mutations auquel le même objet donne lieu : il peut changer de mains trois ou quatre fois par an, il est taxé chaque fois comme s'il ne changeait de mains qu'une fois par siècle. Enfin, ces droits sont quelquefois sans relation avec la fortune du contribuable, dans les successions notamment où l'on taxe l'actif sans déduire le passif.

Ainsi l'impôt de l'enregistrement, qui a une base très légitime, — le service rendu à la société par la conservation des actes — et qui de plus, dans beaucoup de cas, est le prix de la sécurité que l'État donne aux transactions, cet impôt a été détourné en partie de son objet légitime, il est devenu un champ illimité où l'avidité fiscale s'est donné libre cours. C'est que cet impôt est singulièrement productif et aisé à percevoir.

(1) Voir dans l'*Economiste français* du 19 avril 1876 un article sur la *Codification des lois de l'enregistrement et du timbre.*

Examinons tour à tour quelques-unes des principales taxes d'enregistrement. L'une des plus importantes et des plus légitimes, si elle était contenue dans de justes limites, est celle qui frappe les donations entre vifs ou les successions. Cet impôt a existé de tout temps et en tout pays, quoique parfois les successions en ligne directe en aient été exemptées. Le droit de transmettre pendant sa vie ou de laisser en mourant ses biens, soit par testament à des amis, soit *ab intestat* à sa famille, ce droit a toujours été considéré dans le monde civilisé comme la conséquence du droit de propriété. Les écoles socialistes s'efforcent de contester qu'il y ait un lien nécessaire et étroit entre le droit de propriété personnelle, provenant du travail, et le droit de laisser en mourant une propriété à un oisif qui ne l'a pas acquise par son travail. Le cadre de cet ouvrage ne nous permet pas de nous étendre pour réfuter cette thèse. Mais en se plaçant au simple point de vue économique, celui de l'accroissement de la production, il est incontestable que la transmission des biens du mourant, soit à sa famille, soit aux héritiers qu'il désigne, est une condition essentielle de l'augmentation des capitaux dans la société humaine. Rien ne stimule davantage l'épargne que cette perspective ou plutôt cette certitude de laisser à des personnes aimées le fruit de son travail. Si l'on dit que l'énergie productive des héritiers présomptifs se trouve amoindrie par la perspective d'une fortune à venir qui leur écherra sans qu'ils l'aient gagnée, cette observation est loin d'avoir la portée qu'on suppose. D'abord l'expérience prouve que la plupart des personnes qui sont appelées par la loi à recueillir un jour le patrimoine de leur famille ne mènent pas une existence oisive : elles aussi s'ingénient en général pour gagner leur vie en attendant qu'elles recueillent la fortune de leurs parents et même, après qu'elles l'ont recueillie, pour l'augmenter afin d'améliorer encore le sort de leurs enfants. Si la perspective d'un héritage crée quelques milliers de véritables oisifs dans une nation, c'est là un mal de peu d'importance en comparaison de l'immense somme d'efforts et d'économies qu'aura suscitée dans la masse des habitants le légitime désir de faire à leurs descendants une destinée heureuse. Enfin, au point de vue le plus élevé de la civilisation, celui de la culture des lettres, des sciences, des arts, on peut soutenir avec raison que l'existence d'une classe d'hommes n'ayant pas besoin de gagner leur vie matérielle par le travail quotidien est nécessaire ou du moins utile à une grande nation, que c'est pour elle une condition du progrès intellectuel et moral.

L'héritage est donc un fait économique bienfaisant ; c'est un des plus puissants agents de la civilisation humaine ; les classes pauvres

elles-mêmes et sans patrimoine en profitent indirectement parce que tout accroissement de capital dans la nation leur procure une augmentation des salaires. Mais quoique l'État doive respecter l'héritage, il peut le soumettre à des droits et à des impôts : il est, en effet, le garant de l'exécution des volontés du mourant ; c'est lui qui assure la transmission des biens du défunt au survivant ; il n'est que juste de lui payer pour cet important service une rémunération, une sorte de prime d'assurance. Ces mots disent que l'impôt qui frappe l'héritage devrait être fort léger : 1/2 p. 100, 1 p. 100, voilà quels paraîtraient les taux raisonnables. Aujourd'hui, au contraire, ils vont, suivant les cas, jusqu'à près de 11 p. 100. Quand elles atteignent cette hauteur, les taxes sur les successions perdent le caractère de prime d'assurance : elles sont une sorte de rachat, un reste de l'investiture féodale.

Si les droits sur les successions gardaient ce caractère de prime d'assurance, ils devraient être uniformes, quels que fussent les liens qui unissaient l'héritier au mourant. Il n'en est pas ainsi ; partout ces droits sont divers, gradués, progressifs en raison inverse de la parenté qui rattachait le mourant à son successeur, soit testamentaire, soit *ab intestat*. Ils sont plus forts pour des successions recueillies par des frères ou des sœurs que pour celles qui échoient à des descendants ; ils le sont encore davantage pour des collatéraux plus éloignés ou pour des personnes non parentes. Dans la théorie de l'héritage, rien n'autorise cette progression et cette variation de taux. Tout au plus pourrait-on faire une distinction entre les successions testamentaires et les successions *ab intestat*, ces dernières étant plus taxées que les autres, parce que la volonté du défunt de transmettre ses biens aux personnes qu'appelle la loi est moins clairement exprimée que dans le cas d'un testament. Cette distinction même prêterait cependant à la critique : car l'on peut dire que le défunt, connaissant les lois et l'ordre de succession *ab intestat* qu'elles établissent, les a en quelque sorte ratifiées et a marqué la conformité de sa volonté avec leurs dispositions en s'abstenant de faire un testament.

Il est rare que des lois fiscales obéissent dans toutes leurs applications à une théorie philosophique ou sociale ; quelquefois elles s'en inspirent en principe, mais dans beaucoup de cas particuliers elles y dérogent pour se laisser influencer par la considération des produits de l'impôt et de la facilité de le recouvrer. Si toutes les législations frappent beaucoup plus fortement les successions recueillies par des collatéraux ou par des personnes non parentes que par des descendants, c'est qu'on a constaté qu'il était plus facile d'exiger des héritiers éloignés un sacrifice considérable que des héritiers pro-

chains. Un collatéral, à plus forte raison un simple ami qui recueille un héritage, considère qu'il vient d'être mis, pour ainsi dire, en possession d'une aubaine sur laquelle il n'avait pas le droit de compter d'une manière absolue. Il est donc plus disposé à en céder au fisc une large part. Il n'en est pas de même d'un enfant qui recueille la succession de son père : il se trouve dans d'autres dispositions psychologiques, il est beaucoup plus porté à contrôler le prélèvement de l'État et à en contester la justice.

Un point qui peut avoir de l'importance pour les recettes du Trésor, et qui en a aussi pour la prospérité économique du pays et pour la stabilité sociale, c'est la détermination de la limite des degrés de parenté auxquels la succession peut être déférée *ab intestat*. La règle qui doit prévaloir, c'est que la loi doit être sur ce point aussi large que possible : tant que le degré est assez proche pour que la preuve de la parenté ne soit pas trop difficile à faire, on doit admettre le droit à la succession. En France on a fixé au douzième degré la limite au delà de laquelle il n'y a plus lieu à succession *ab intestat*, à moins que le défunt n'ait laissé un époux survivant. A défaut de parents au douzième degré et d'époux survivant, les successions *ab intestat* sont dévolues à l'État. Cette règle nous paraît sage, parce que généralement dans notre société moderne où les déplacements de famille et les changements de situation sont fréquents, au delà du douzième degré en ligne collatérale la parenté est le plus souvent fort incertaine et malaisée à établir : les liquidations deviennent laborieuses et sont sujettes à des procès par la multiplicité des prétendants.

On a proposé, en 1848, de supprimer toute une catégorie d'héritiers *ab intestat* et de transporter à l'État toutes les successions en ligne collatérale quand il n'y aurait que des parents au delà du sixième ou du huitième degré et point d'époux survivant. On arguait que les liens d'affection, même de connaissance, sont faibles entre les parents plus éloignés qu'au sixième ou au huitième degré, et que, lorsque ces liens d'affection existeraient, rien n'empêcherait le mourant de léguer par testament son bien à ceux de ses parents éloignés qu'il affectionnerait : si dans ces circonstances il ne faisait pas de testament, c'était qu'il se souciait peu de collatéraux lointains et qu'implicitement il leur préférait l'État. Si ce projet eût été adopté, il n'y a nul doute que le Trésor n'eût bénéficié tous les ans de sommes assez importantes, moins importantes, cependant, que ne le supposaient les auteurs de la proposition, parce que l'habitude se serait bientôt prise en pareil cas de faire un testament. Il est naturel, en effet, que chacun préfère une personne quelconque, un ami, un ser-

viteur, une association ou même sa commune à cet être si vaste qu s'appelle l'État.

Mais le projet fut repoussé avec raison : il n'était pas équitable en ce sens que des relations d'amitié, d'affection existent fréquemment pour des parents qui auraient été exclus des successions *ab intestat*. Il eût été un précédent dangereux : car où se fût-on arrêté dans cette voie? On fût arrivé peut-être à proposer de n'admettre aux successions *ab intestat* d'autres collatéraux que les frères et sœurs ou les neveux et nièces. Au point de vue économique même il eût été fâcheux. L'impôt doit s'alimenter par un prélèvement sur les revenus des citoyens et non par l'absorption des fortunes entières de quelques membres de la communauté. Dans ce dernier cas une partie du capital social, c'est-à-dire des engins de production, est consommée et détruite par l'État pour des dépenses qui généralement sont des dépenses d'entretien et non pas d'amélioration ou d'augmentation du fonds social.

Si on jette un coup d'œil sur l'histoire des droits de succession, on voit que les principes que nous avons établis ont été généralement reconnus et pratiqués, quoiqu'il y ait dans plusieurs pays une déplorable tendance à exagérer le montant de ces droits. D'après Mac-Culloch l'exemple le plus ancien de droits sur les successions serait la *vicesima hereditatum*, ou perception du vingtième sur les héritages établie par Auguste. Dion Cassius nous apprend que ces droits portaient sur toutes les successions, tous les legs, toutes les donations pour cause de mort, excepté sur les successions dévolues aux pauvres et aux parents les plus proches. Pline a voulu justifier cette dernière exception. En parlant de la *vicesima hereditatum*, il s'exprime ainsi : « *Tributum tolerabile et facile hæredibus duntaxat « extraneis, domesticis grave.* » Il ajoute : « *Itaque illis* (aux étran- « gers ou parents éloignés) *irrogatum, his* (aux proches parents) *re- « missum, videlicet quod manifestum erat, quanto cum dolore laturi, « seu potius non laturi homines essent, distringi aliquid et abradi bonis, « quæ sanguine, gentilitate, sacrorum denique societate meruissent, quæ- « que nunquam ut aliena et speranda, sed ut sua semperque possessa, ac « deinceps proximo cuique transmittenda, cepissent* (1). » Ces considérations étaient justes quand il s'agissait d'un droit aussi exorbitant que celui de 5 p. 100 sur toutes les successions.

La question de savoir s'il est équitable et utile d'assujettir à un droit de mutation les successions en ligne directe a quelquefois été débattue. On dit que dans ce genre de successions l'impôt est souvent

(1) Mac Culloch, *On taxation and funding system*, p. 289.

perçu précisément au moment où le contribuable est le plus incapable de le payer. La mort de son chef enlève à la famille une partie de son gagne-pain, elle la contraint à une liquidation quelquefois onéreuse de sa fortune, et c'est dans ces circonstances que le Trésor intervient pour ajouter à la détresse des survivants en exigeant d'eux un droit élevé. Cet argument ne nous paraît pas concluant : il ne le serait que dans le cas d'un droit très considérable et non d'un droit modéré. En principe, la perception est légitime, parce que le gouvernement, rendant aux survivants un service incontestable et considérable, celui de les préserver de toute éviction, de les maintenir ou de les mettre en possession des biens laissés par le mourant, a droit a une rémunération, à une prime d'assurance, à un impôt enfin. En second lieu, ce n'est pas dans la généralité des cas que la famille reste ainsi sans chef, composée de femmes et d'enfants en bas âge. La mort frappe naturellement, d'ordinaire, des personnes âgées, et les héritiers sont pour la plupart des adultes. Quoi qu'il en soit, des raisons d'humanité réclament que le droit soit très peu élevé et que de grandes facilités, des délais étendus soient accordés pour le payer.

Un autre motif qui doit incliner le législateur dans le même sens, c'est que des droits de succession très élevés sont souvent payés par l'héritier sur le capital même de la succession sans qu'il s'ingénie à reconstituer par l'épargne la partie de ce capital payée comme impôt au fisc. Si le Trésor, sur une succession de 100,000 francs, exige de l'héritier 10,000 ou 12,000 francs, celui-ci, ne pouvant pas reconstituer en peu de temps la somme que le Trésor lui enlève, se considère comme ayant hérité seulement de 90,000, ou 88,000 francs. Le capital du pays, l'ensemble des moyens de production dans la contrée, se trouve diminué de ces 10,000 ou 12,000 francs. L'État absorbe donc alors par l'impôt une partie du capital national, ce qui est toujours mauvais. Le célèbre économiste anglais Ricardo fait remarquer qu'il en est tout autrement pour les impôts de consommation que chacun paie sur son revenu, tandisque de gros impôts de succession sont généralement payés sur le capital. Quand la taxe est légère, qu'elle ne dépasse pas 1 ou 1 1/2 p. 100, quand, en outre, alors même qu'elle serait de 2 ou 3 p. 100, on accorde des délais au contribuable, deux ou trois ans, par exemple, pour se libérer, il est bien probable que l'impôt se paie sur le revenu, l'héritier s'abstenant de dépenser une partie, quelquefois même la totalité des intérêts de la succession pendant les premières années de son entrée en jouissance. Il ne faut pas oublier que dans beaucoup de pays, notamment en France, les tarifs des droits de succession sont en réalité plus élevés qu'ils ne le

paraissent, non seulement parce que des décimes s'ajoutent au principal, mais aussi parce que les droits de timbre, qui sont très considérables pour les moyennes et les petites successions, se superposent aux droits d'enregistrement.

On a adopté en Angleterre une disposition assez originale, qui mériterait d'être imitée, tout en étant un peu modifiée. Dans certaines successions anglaises, pour l'établissement du droit et la constatation de la matière imposable, on tient compte de la durée pendant laquelle celui auquel les biens sont dévolus doit vraisemblablement en jouir, c'est-à-dire que l'on calcule d'après son âge le temps pendant lequel la propriété restera, selon les calculs de la vie probable, entre les mains du nouveau propriétaire. Il y aurait évidemment justice et utilité à faire entrer cet élément dans l'assiette des droits de succession ; car il y a injustice à exiger quelquefois de vieillards un droit de succession très élevé, alors qu'il est probable qu'un nouveau droit sera perçu à brève échéance sur la même fortune. Sans grande complication, on pourrait arriver sur ce point à une solution équitable : il suffirait d'admettre que, lorsque l'héritier est sexagénaire, il ne paiera que les deux tiers du droit normal, lorsqu'il est septuagénaire seulement la moitié ; quand il est octogénaire, seulement le tiers. Une proposition partant du même principe et ayant des conséquences de même nature a été faite en France par la commission supérieure de l'Enquête agricole en 1870 : cette commission demandait que les droits de succession en ligne directe fussent réduits lorsqu'ils portent sur un immeuble ayant acquitté déjà ces mêmes droits dans l'une des trois années antérieures. Cette proposition est très justifiée : nous voudrions que dans ce cas, non seulement les immeubles, mais les meubles, ne fussent astreints qu'à un demi-droit. Cette mesure pourrait sans inconvénients se combiner avec la précédente. Le paiement de plusieurs droits de mutation dans un court espace de temps par une même fortune épuise en effet cette fortune.

Notre loi française commet des injustices criantes dans les cas où la succession se partage en nue propriété pour une partie des héritiers et en usufruit pour d'autres : elle fait payer le droit entier aux premiers et de plus un demi-droit aux seconds. C'est là une sorte de spoliation légale : quand il s'agit de successions en ligne collatérale, comportant, par conséquent, des droits très élevés, quand, de plus, l'usufruitier est jeune et qu'au contraire le nu-propriétaire est âgé, ce qui se rencontre parfois, on impose à celui-ci un sacrifice dont il ne retrouvera vraisemblablement jamais la compensation. Dans beaucoup de cas, il aurait avantage à refuser purement et simplement la succession. En pareil cas, le droit devrait être le même que pour les

successions dévolues aux héritiers en pleine propriété : l'avance de ce droit devrait être faite par l'usufruitier, auquel ou à la succession duquel il en serait tenu compte, à l'expiration de l'usufruit, par le nu propriétaire devenu alors plein propriétaire. Mais rien n'égale, comme excès de pouvoir et comme outrage à la justice, l'usage suivi par le fisc en France de taxer les successions sans en déduire les dettes. Il est impossible de voir un plus monstrueux abus de la force publique. Chaque jour on nous promet sur ce point une réforme qui ne s'accomplit jamais.

Si notre administration de l'enregistrement est odieuse à beaucoup de contribuables, c'est qu'elle commet en bien des cas de véritables actes de piraterie. On relèverait la morale publique, on préviendrait beaucoup de fraudes, si l'on rendait nos lois d'enregistrement plus conformes à la justice et à la raison.

Voici quels sont en France les principaux droits de succession : pour les successions en ligne directe, 1 p. 100 de la valeur des meubles et des immeubles ; plus deux décimes, ce qui fait 1.20 p. 100. Il faut y joindre encore naturellement les droits de timbre qui sont considérables pour les petites et les moyennes successions quand elles exigent une liquidation judiciaire. Ce taux de 1.20 p. 100 ne serait pas exagéré, si on donnait un délai un peu long, deux ans, par exemple, pour le payer : il pourrait même alors être légèrement augmenté et porté à 1.50 p. 100. Avec l'obligation de l'acquitter dans les six mois, il est quelquefois fort lourd et contraint à des emprunts usuraires ou à des ventes précipitées.

Pour les successions entre frères et sœurs, oncles et tantes, neveux et nièces, le droit est de 6. 50 p. 100, plus les décimes qui le portent à 7.80, plus aussi les droits de timbre qui viennent le grossir plus ou moins suivant que la succession est plus ou moins importante et qu'elle donne lieu à une liquidation judiciaire. Ces droits de timbre sont proportionnellement d'autant plus lourds que la succession est plus faible. Pour les successions dévolues à des grands oncles, grand'-tantes, petits-neveux, petites-nièces, cousins germains, le droit est de 7 p. 100 en principal, soit de 8.40 avec les décimes ; les droits de timbre naturellement s'y ajoutent. Entre parents au delà du quatrième degré et jusqu'au douzième (limites des successions *ab intestat*), le droit est de 8 p. 100 en principal et de 9.60 avec les décimes, plus encore les droits de timbre. Entre personnes non parentes le droit est de 9 p. 100, les décimes le portent à 10.80 : les droits de timbre l'accroissent encore. Enfin entre époux le droit est de 3 p. 100 en principal, soit 3.60 avec les décimes, les droits de timbre s'y ajoutent et les élèvent encore.

Les donations entre-vifs sont astreintes à des droits analogues, à peu près équivalents, avec cette singulière anomalie qu'ils sont légèrement plus élevés que dans le cas de successions pour les donations en ligne directe, et légèrement plus faibles au contraire que dans le cas de succession pour les donations en ligne collatérale.

D'une manière générale, tous ces droits, sauf ceux en ligne directe et entre époux, sont infiniment trop élevés. Entré dans cette voie, on ne voit pas pourquoi le législateur s'arrêterait à une perception de 11 à 12 p. 100, qui, grossie par les droits de timbre, monte souvent à 15 ou 20 p. 100 quelquefois à plus. Pourquoi ne prélèverait-il pas 25 ou 30 p. 100 ? Pour éviter cet arbitraire et se soustraire à cette tendance, il faut adopter un principe clair; or, ce principe est facile à trouver : jamais les droits de succession, même entre personnes non parentes, ne devraient dépasser le montant d'une année de revenu, soit 5 p. 100 environ, décimes et surtaxes additionnels compris. Avec un maximum de taxe de 5 p. 100, qui serait recouvrable en deux ou trois annuités, on créerait un impôt modéré, juste et une règle fixe qui retiendrait le fisc et l'empêcherait de confisquer d'une manière détournée une forte partie du capital des contribuables.

Voici les produits des divers droits de succession et de donation en France pour l'année 1879, la dernière dont les résultats définitifs nous soient connus :

	VALEUR de la matière imposable.	PRODUIT des droits.
	fr.	fr.
1° Transmissions entre-vifs, à titre gratuit, en ligne directe	1,027,221,514	17,381,275
2° Transmissions entre-vifs, à titre gratuit, entre époux	3,902,331	102,596
3° Transmissions entre-vifs, à titre gratuit, en ligne collatérale	39,643,296	2,670,895
4° Transmissions, entre-vifs, à titre gratuit, entre personnes non parentes	32,228,750	3,056,102
5° Mutations par décès en ligne directe	3,334,974,244	36,684,717
6° Mutations par décès entre époux	489,546,044	16,155,019
7° Mutations par décès en ligne collatérale	1,000,726,718	73,855,062
8° Mutations par décès entre personnes non parentes	178,510,179	17,672,508
TOTAUX	6,106,756,079	167,578,175

Le montant de la valeur imposable était donc de 6 milliards 100 millions en chiffres ronds, et le total des perceptions s'est élevé à 167 millions et demi, soit environ 2.70 p. 100 en moyenne. Si l'on

voulait appliquer les règles que nons recommandons, il faudrait réduire à des taux ne dépassant pas 5 p. 100 au maximum, décimes compris, les droits en ligne collatérale ou entre personnes non parentes, ce qui ferait perdre environ 45 ou 50 millions de francs au Trésor (1). En déduisant les dettes, ce que l'on ne fait pas aujourd'hui, on aurait encore un sacrifice d'une vingtaine de millions à faire, de sorte que l'impôt sur les successions et les donations n'eût produit que 90 ou 100 millions de francs. Si l'on se conformait à ces principes, on éprouverait donc une perte de revenu assez notable, mais on aurait le mérite, qui est grand, de ne commettre aucune injustice. En outre, si l'on élevait à 1.50, au lieu de 1 fr. 20 (décimes compris) le droit sur les successions et les donations en ligne directe, ce qui serait facile pourvu que l'on accordât deux ou trois années de délai pour le paiement du droit, on obtiendrait un surplus de produit de 10 ou 12 millions environ. On peut penser aussi que dans un semblable système les dissimulations, surtout en ligne collatérale et entre personnes non parentes, seraient beaucoup moins considérables, de sorte que, toutes compensations faites, la perte résultant pour l'État de tous ces changements, au lieu d'être de 70 millions ne serait sans doute que 30 à 40.

Nous avons, d'ailleurs, peu d'espérance que l'État renonce prochainement aux perceptions élevées sur les successions en ligne collatérale ; c'est là un impôt qui est trop aisément supporté par la majorité des citoyens qui n'ont aucune succession collatérale à espérer pour qu'ils consentent facilement à le remplacer par une taxe pesant également sur tous les habitants du pays en proportion de leurs moyens d'existence. Il était, néanmoins, de notre devoir de signaler ces droits excessifs sur les successions en ligne collatérale, comme enfreignant le grand principe en vertu duquel les impôts doivent être prélevés sur le revenu et non sur le capital des citoyens.

Dans quelques pays les très petites successions en ligne directe sont absolument exemptes de droits : ainsi en Italie, en Belgique et en Hollande, quand elles ne dépassent pas une valeur totale de 1,000 fr. Nous ne sommes pas partisan de cette exemption. Les petites successions peuvent bien payer un droit de 1 fr. 50 ; mais il faut les préserver des excessifs droits de timbre et des taxes variées d'enregistrement autres que le droit proportionnel dont nous venons de parler.

(1) En 1879, d'après le tableau ci-dessus, l'ensemble des valeurs frappées de droits de donation ou de succession pour transmission en ligne collatérale ou à des personnes non parentes autres que les époux s'est élevé à 1250 millions environ : si l'on suppose que les droits se fussent élevés en moyenne pour cette catégorie à 4 p. 100, ils eussent rapporté 50 millions; les droits actuels ont produit 97 millions; le sacrifice pour le Trésor serait donc de 47 millions.

Nous dirons plus loin quels sont les moyens de conserver l'héritage du pauvre et de l'empêcher d'être, comme aujourd'hui, absorbé par le fisc et les genres d'affaires.

Un des mérites fiscaux des droits de succession, c'est la rapidité et la continuité des plus-values annuelles qu'ils présentent dans un pays prospère. Bien des calculs, dont beaucoup sont singulièrement fallacieux, ont été faits récemment au sujet de la progression des valeurs successorales. Voici quelles ont été à différentes époques les variations de ces valeurs :

Années.	Valeur en capital des successions constatées francs.
1826.....	1,337,359,808
1830	1,451,054,978
1840....	1,608,586,297
1847...	2,055,070,725
1850.....	2,025,343,030
1860.....	2,723,998,365
1869.....	3,636,764,384
1874.....	3,931,503,607
1878.....	4,758,344,400
1880.....	5,262,569,100

Ce développement est, à coup sûr, très remarquable ; il ne faudrait pas en conclure que la richesse publique se fût accrue dans les mêmes proportions et que, par exemple, elle eût augmenté de 40 p. 100 de 1869 à 1880. Ce n'est pas que l'accroissement de la richesse générale ne soit une des causes de cette progression des valeurs successorales, mais ce n'est pas la seule. Comme une grande partie des valeurs successorales se compose de créances, soit de particuliers sur l'État ou les communes, soit de particuliers entre eux, il en résulte que plus l'endettement grandit dans le pays, plus aussi les valeurs successorales, dont on ne déduit pas le passif. Supposez que, dans un laps de quelques années tous les propriétaires fonciers s'avisent d'hypothéquer leurs biens jusqu'à moitié de leur valeur, les déclarations ou les constatations successorales deviendront beaucoup plus importantes, et les esprits légers, c'est-à-dire les neuf dixièmes des statisticiens, les journalistes et même des législateurs et des ministres croiront que la richesse du pays a notablement augmenté. Supposez encore que la dette publique du pays vienne à doubler, les déclarations dans les successions augmenteront d'autant, et l'on en conclura que la richesse publique s'est accrue. D'autre part, un phénomène qui *enfle* les valeurs successorales, sans rien changer aux moyens de production et de consommation du pays, c'est-à-dire à la véritable richesse, c'est la baisse du taux de l'intérêt. Supposez que dans un

laps de quelques années, ce qui a été presque le cas de 1871 à 1880, ce taux baisse de moitié, toutes les valeurs, soit mobilières, soit immobilières, venant à se capitaliser par rapport au revenu à un multiple deux fois plus élevé qu'autrefois, il en résultera que les valeurs successorales auront doublé, quoique absolument rien ne soit changé à la puissance de production et de consommation du pays. Cette baisse du taux de l'intérêt qui enfle le capital fictif des immeubles et des valeurs mobilières, sans rien changer à leur revenu, a cet effet que les droits sur les successions qui sont établis sur le capital évalué prélèvent une part d'autant plus forte du revenu, ou un multiple d'autant plus élevé du revenu que le taux de l'intérêt est plus faible. Quand le taux de l'intérêt moyen est de 6 p. 100, un droit de succession de 12 p. 100 sur le capital entre personnes non parentes équivaut à 2 fois son revenu : si le taux de l'intérêt tombe à 3 p. 100, le même droit de 12 p. 100 sur le capital équivaut à quatre fois le revenu ; dans ce dernier cas, le contribuable désespère, beaucoup plus que dans le premier, de pouvoir payer l'impôt par des prélèvements successifs sur son revenu, et se résout à l'acquitter sur le capital même. Le capital national a donc plus de chances alors d'être échancré par les droits de succession. C'est là un des incontestables inconvénients de tous les impôts qui sont perçus sur les capitaux.

En Angleterre, pays où les anomalies sont fréquentes, les droits sur les successions sont à la fois singulièrement compliqués et singulièrement iniques : ils se perçoivent sous la forme, non pas de droits d'enregistrement (l'enregistrement n'existant pas en Angleterre), mais de droits de timbre, ce qui est une première cause d'injustice : car tandis que les droits d'enregistrement peuvent être strictement proportionnels à la matière imposable, les droits de timbre en général ne sont qu'approximativement proportionnels, comme on le verra tout à l'heure. Les droits de succession se divisaient en Angleterre en trois classes, ce sont : 1° les droits de preuve (*probate duties*) ; 2° les lettres d'administration (*administrations letters*) ; 3° les droits de legs (*legacy duties*) ; jusqu'à 1853 ces trois catégories de droits avaient ceci de commun qu'ils ne s'appliquaient qu'aux successions mobilières ; mais les jouissances emphytéotiques (*leaseholds*) étaient considérées comme biens mobiliers.

Les droits de preuve s'appliquaient aux successions mobilières quand il y avait testament ; les lettres d'administration aux successions mobilières *ab intestat ;* les droits de legs enfin à tous les legs mobiliers, mais en entendant ce mot dans un sens beaucoup plus large qu'il n'est entendu pour l'application des *probate duties*. Certaines successions sont assujetties à l'un de ces trois droits seule-

ment, d'autres à plusieurs. D'après M. René de Laboulaye (1), les successions mobilières seraient « soumises en premier lieu au *legacy* « *duty*, et en second lieu au droit de *probate* qui, selon le chiffre de la « succession, s'élève de 1 1/2 à 2 p. 100, c'est-à-dire triple souvent les « charges de la propriété mobilière. » Cette proposition n'est pas complètement exacte, du moins sur un point de détail. Les droits de preuve ainsi que les droits pour lettres d'administration ne sont pas des droits strictement proportionnels au montant de l'héritage, ils sont ce que l'on appelle des droits fixes gradués, c'est-à-dire qu'ils s'accroissent bien suivant l'importance de la matière imposable, mais non pas d'une manière strictement proportionnelle. Ainsi pour les droits de preuve, le tarif est de 2 p. 100 jusqu'à une certaine fortune, 1,500 à 2,000 livres sterling, puis la proportion s'abaisse à mesure que la fortune s'élève, c'est donc un impôt progressif au rebours.

Les *legacy duties*, au contraire, sont des droits dont les tarifs varient suivant la parenté entre le défunt et l'héritier, mais qui, dans chacune de ces catégories formées par le degré de parenté, sont strictement proportionnels à l'importance de la fortune. Le droit est de 1 p. 100 en ligne directe, de 3 p. 100 entre frères et sœurs ou descendants de frères et sœurs, de 6 p. 100 pour les collatéraux proches, de 10 p. 100 pour les collatéraux éloignés ou pour les étrangers. Ces catégories et ces tarifs se rapprochent beaucoup des catégories et des tarifs adoptés en France, sauf que les droits sont notablement moins élevés en Angleterre pour les frères et sœurs ou les descendants d'eux ; mais ils y deviennent aussi lourds qu'en France pour les étrangers ou les collatéraux éloignés.

La législation sur les droits de succession a été assez notablement modifiée par M. Gladstone en 1853 : on a élargi les *legacy duties*, qui tendent à devenir la règle ordinaire. On a créé pour les successions immobilières un droit particulier appelé *succession duty*, qui présente un caractère tout spécial : ce droit de succession sur les biens immobiliers est calculé d'après l'âge de l'héritier, le *living interest*. Le motif de cette particularité est, suivant quelques auteurs, M. de Parieu entre autres, la condition de substitution qui grève une grande partie de la propriété foncière et qui fait regarder les droits fonciers comme viagers. Il n'en est pas moins vrai que le principe de ce calcul est très juste. Si l'on ne diminue pas le taux du droit pour les successions qui sont dévolues à des personnes âgées, sexagénaires, septuagénaires, octogénaires, on peut arriver à une sorte de confiscation de la plus grande partie d'une fortune qui passe

(1) Note publiée dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, mars 1873.

en peu d'années, par des morts successives, en plusieurs mains.

M. René de Laboulaye donne le tableau de l'évaluation de la somme sur laquelle porte le droit de succession immobilière en Angleterre suivant l'âge de l'héritier. Un revenu foncier de 100 livres sterl. est estimé à :

1,906	livres sterl.,	si l'héritier a	.....	1 an.
1,644	—	—	.....	30 ans.
1,242	—	—	....	50 —
541	—	—	.....	75 —

La cause de l'exemption de tout impôt dont ont joui jusqu'en 1853 les successions immobilières est intéressante ; c'est un des plus curieux exemples de l'égoïsme de classe qui se manifeste parfois sous le régime parlementaire. Quand Pitt remania les *legacy duties* en 1796, il avait fait deux projets de loi, l'un relatif à la propriété mobilière, l'autre à la propriété immobilière : tous les deux furent votés par la Chambre des communes, mais le premier seulement passa à la Chambre des lords (1).

Les droits sur les successions en Angleterre mériteraient d'être soumis à une refonte : ils sont incohérents et inégaux ; ils pèsent plus sur la propriété mobilière que sur l'immobilière, souvent plus aussi sur les petites successions que sur les grandes. Le taux, pour les successions dévolues à des collatéraux éloignés ou à des étrangers, est excessif. Pour les successions en ligne directe il est modéré : M. Gladstone proposait de le porter à 2 p. 100. Ce taux serait admissible si l'on accordait au contribuable quelques délais pour le paiement, et si l'on généralisait l'application de la règle d'après laquelle les droits doivent être perçus en raison de l'âge de l'héritier. Sans faire de calcul spécial pour chaque cas particulier, on pourrait, comme nous le disions plus haut, se contenter d'abaisser le droit d'un tiers pour les héritiers sexagénaires, de moitié pour les héritiers septuagénaires et des deux tiers pour les octogénaires. Les tarifs des droits de *probate* ont été relevés en 1880.

Tel qu'il est établi en Angleterre l'impôt y rapporte un peu plus qu'en France. En 1880-81, les droits de *probate* sur les testaments ont produit 77 millions de francs en chiffres ronds (3,064,000 liv. sterl.), et les *legacies and successions duties* 90 millions de francs (3,592,000 liv. sterl.), ensemble 167 millions de francs, soit 20 millions de plus que les droits correspondants en France.

(1) On peut voir dans un recueil curieux, le *Financial Reform Almanach* pour 1881, page 149, l'irritation que suggérait à Cobden et qu'inspire encore à ses disciples l'immunité relative dont jouit la propriété foncière anglaise : il n'est que juste de dire que cette propriété est, d'autre part, écrasée par les taxes locales.

L'un des points délicats pour l'assiette de ces droits de succession, c'est l'estimation des immeubles. Autrefois, on n'évaluait les immeubles ruraux en France qu'au denier 20, c'est-à-dire qu'à 20 fois le revenu, ce qui était insuffisant: on les évalue maintenant au denier 25, ce qui est plus juste.

Après les droits sur les successions et les donations, l'un des impôts les plus légitimes, quand il est appliqué avec beaucoup de modération, c'est la taxe qui frappe les transmissions soit de propriétés immobilières, soit même de propriétés mobilières. La légitimité de la taxe en pareil cas est incontestable puisque l'État rend un service évident aux contractants, en les garantissant contre toute éviction, en prêtant main-forte à leur convention, enfin en enregistrant et conservant l'acte, de manière qu'il ait une date certaine, un caractère d'authenticité et qu'il constitue un titre régulier de propriété. Mais ces avantages que l'État procure aux contractants ne doivent pas être payés trop cher. En France, les droits pour les ventes d'immeubles sont exorbitants : ils atteignent 5.50 p. 100, en principal, du prix de vente, les deux décimes le portent à 6.60 p. 100 ; il faut y joindre les frais de timbre, puis les honoraires des officiers ministériels qui sont très élevés chez nous, grâce surtout à la vénalité des offices. Il en résulte que, d'ordinaire, les droits à payer par les contractants atteignent 10 à 12 p. 100 du prix de vente. Ces droits sont véritablement monstrueux. Ils constituent une véritable confiscation d'une partie notable du capital que représente l'immeuble. Il faut épargner pendant trois ou quatre ans le produit d'une propriété pour recouvrer la somme payée au fisc à titre de droit de mutation.

On s'est souvent demandé sur qui retombe en définitive cet impôt ; on assure d'ordinaire que c'est uniquement sur le vendeur. Il est, dit-on, plus pressé de vendre que l'acheteur d'acquérir, c'est donc lui qui supporte le prélèvement du fisc, ce qui réduit d'autant le prix de vente. Cette proposition est beaucoup trop absolue. Des droits de mutation si élevés déprécient la valeur du sol dans les mains de tous les détenteurs, ils nuisent autant à l'acheteur qu'au vendeur. L'un et l'autre se trouvent après l'acte dans une condition plus mauvaise qu'auparavant, au moins à un certain point de vue. Celui qui a acheté une terre est sûr de ne pouvoir la revendre de manière à rentrer dans ses déboursés, toutes circonstances égales ; et celui qui l'a vendue est sûr de ne pouvoir la racheter, toutes circonstances égales, avec la somme qu'il a reçue en la vendant.

Le propre de droits aussi élevés, c'est de restreindre le marché des terres, la circulation des propriétés foncières, si l'on peut parler ainsi : c'est encore de multiplier les ventes occultes, les actes sous

seings privés. L'achat ou la vente d'une terre devient une opération singulièrement grave, à laquelle on ne se résout que par des motifs puissants, puisque l'acheteur doit se trouver dans l'impossibilité de recouvrer son capital mobilier en revendant la terre qu'il a acquise, et que, de son côté, le vendeur est dans l'impossibilité de rentrer un jour en possession de sa terre par le seul sacrifice du capital qu'il a touché. On ne vend donc une propriété foncière qu'*in extremis* : on n'en achète également qu'après une mûre délibération ; surtout on n'achète guère une terre pour la revendre et on n'en vend guère une pour en racheter une autre. La terre est ainsi presque immobilisée, il n'y a nul doute que cela ne nuise à la culture. Personne ne pouvant acheter des terres pour les améliorer et les revendre, comme cela se fait si fréquemment en Amérique, les terres restent souvent dans des mains incapables.

Pour que les terres pussent être l'objet d'un commerce animé et qu'elles changeassent de mains autrement que dans des circonstances exceptionnelles, il faudrait que l'ensemble des droits du fisc et des honoraires du notariat ne dépassât pas 1 p. 100 ou 1 1/2 p. 100; 2 p. 100 seraient déjà beaucoup. En Angleterre, le droit perçu pour l'État est en général de 1/2 p. 100. Si les frais d'achat des terres étaient réduits à 1/2 ou 1 p. 100, les transactions deviendraient bientôt doubles, et avec le temps triples ou quadruples, peut-être un jour quintuples ou sextuples. Certes, le Trésor ne rentrerait pas complètement dans les sommes qu'il perçoit aujourd'hui avec un droit de 6.60 p. 100, mais il en recouvrerait probablement au bout de peu d'années la moitié ou les deux tiers. Les actes sous seings privés qui sont très nombreux actuellement disparaîtraient : la culture se perfectionnerait plus rapidement, la richesse nationale en profiterait. Au lieu de songer comme on le fait depuis quelques années, à réduire de 40 ou 50 millions l'impôt foncier, ce qui n'augmentera pas d'un centime la production dans le pays, on ferait beaucoup mieux de réduire à 1 p. 100 les droits de mutation. Ce système serait infiniment plus favorable à la propriété et à l'État.

Voici, d'après le *Compte définitif des recettes de* 1879, le tableau de ce qu'ont rapporté, dans cet exercice, les droits proportionnels d'enregistrement et les droits proportionnels de timbre sur les mutations à titre onéreux :

	VALEUR de la matière imposable.	MONTANT des droits.
	fr.	fr.
Transmissions entre-vifs de meubles à titre onéreux....	1,006,604,478	18,021,370
Transmissions de titres de sociétés françaises.....	11,474 496,051	26,500,064
Transmissions de titres de sociétés étrangères.....	1,225,545,055	2,451,090
Transmissions entre-vifs d'immeubles à titre onéreux...	2,516,900,281	147,399,486
TOTAUX.....	16,223,545,865	194,372.010

C'est une perception de 194 millions de francs sur un mouvement de valeurs de 16 milliards et quart. On remarquera que près des quatre cinquièmes du produit de l'impôt sont fournis par les seules transmissions immobilières, qui ne forment même pas le sixième de la matière imposable frappée.

La valeur des propriétés immobilières en France, y compris les immeubles urbains, ne peut être moindre de 100 milliards de francs : il est même probable qu'elle est supérieure. Les transmissions grevées représentant une valeur de 2 milliards 500 millions ne forment pas le quarantième de la valeur totale des immeubles. On peut regarder comme certain qu'au bout de peu d'années, si les droits étaient réduits à 1 p. 100, le mouvement des transactions doublerait, et que les immeubles changeraient de main en moyenne tous les vingt ans. Si, en effet, la propriété rurale n'offrait pas cette moyenne d'aliénation, les propriétés urbaines, dont l'importance augmente chaque jour, seraient l'objet d'un commerce plus actif qu'aujourd'hui; enfin les dissimulations de prix, qui sont aujourd'hui fréquentes dans les actes, disparaîtraient, et l'on ne ferait, pour ainsi dire plus, en cas de vente, d'actes sous seings privés. L'impôt de 1 p. 100 frapperait donc annuellement une valeur de 5 ou 6 milliards, ce serait un produit de 60 millions de francs; les 10 centimes additionnels mis sur la propriété foncière pour compenser en partie la perte éprouvée par l'État donneraient 17 millions ; ce serait donc pour le Trésor un rendement de 77 millions, au lieu de 147 qu'il retirait en 1879 des droits sur les transmissions d'immeubles à titre onéreux. Il y aurait un sacrifice pour l'État, mais un sacrifice fait à l'agriculture et à la prospérité du pays ; les améliorations de l'exploitation et la hausse de la valeur des terres rendraient chaque année ce sacrifice moins sensible.

Depuis 1827 (1) les valeurs totales sur lesquelles ont été assis les droits de transmission entre-vifs d'immeubles à titre onéreux ont beaucoup moins augmenté que les valeurs successorales. En 1827, les droits de mutation ont été perçus sur 1,127 millions de francs. En 1840, sur 1,482 millions ; en 1860, sur 2,160 millions ; en 1869, sur 2,476 millions ; en 1877, sur 2,328 millions ; en 1879, sur 2,516. En 50 ans les valeurs ont à peine doublé. Quoique l'augmentation de la richesse ait porté tout particulièrement depuis un quart de siècle sur la fortune mobilière, on ne peut nier cependant que l'accroissement des valeurs constatées dans les mutations d'immeubles entre-vifs serait double ou triple si les droits étaient raisonnables.

Quant à une légère diminution des droits, l'expérience prouve que c'est une mesure qui a peu d'efficacité : elle diminue les recettes du Trésor et augmente peu le nombre des transactions. M. Minghetti dans un de ses grands discours financiers, comme président du Conseil des ministres d'Italie, proposait de relever à 4 p. 100 les droits sur les mutations de propriétés immobilières, lesquels étaient de 3 p. 100, et voici comment il soutenait ce projet. Les droits de mutation étaient de 5 p. 100, non compris les centimes additionnels, dans l'ancien royaume de Piémont. Ils furent abaissés à 4 en 1861, puis à 2.75, pour être relevés à 3 p. 100 en 1866. M. Minghetti faisait remarquer que l'abaissement de ces droits n'en avait pas augmenté le produit (peut-être a-t-il voulu dire que cet abaissement du droit n'avait pas accru notablement le nombre des transactions) : le ministre italien se montrait sans inquiétude quant aux effets du retour aux droits de 1861, le nouveau tarif restant de 1 p. 100 au-dessous de l'ancien tarif piémontais, qui avait été accepté, disait-il, des populations sans difficulté, et demeurant très inférieur au taux de la France, de la Belgique et de la Suisse (2).

Au point de vue purement fiscal, M. Minghetti avait sans doute raison ; pour qu'un changement du tarif des impôts indirects qui frappent les consommations ou les transactions ait une influence notable sur la conduite du contribuable et sur le mouvement économique du pays, il faut que ce changement soit soudain et considérable. On ne rend pas les transactions beaucoup plus fréquentes en abaissant de 5 à 4 p. 100 l'impôt sur les mutations d'immeubles. Il faut réduire le taux de la taxe à 1 p. 100 pour que les habitudes se modifient et que la propriété foncière devienne plus mobile. Encore

(1) *Bulletin de statistique*, t. V, p. 370.

(2) Voir dans l'*Economiste français* du 6 février 1875 l'article intitulé : « *Les finances italiennes et l'Exposé de M. Minghetti* » à propos du discours fait par ce dernier le 19 janvier 1875.

le temps est-il nécessaire pour que cette influence se fasse vivement sentir. Il est rare que les réductions, même considérables, de droits aient un effet instantané et profond ; ce n'est qu'au bout de plusieurs années qu'elles produisent toutes leurs conséquences naturelles.

Bien d'autres droits d'enregistrement seraient à blâmer : ceux qui frappent la vente des fonds de commerce et qui montent à 2 p. 100 sont aussi extravagants. Ceux sur les ventes de meubles, de récoltes, de navires, s'élèvent en général à 2 p. 100, non compris les décimes ; ils sont aussi excessifs. Nous excusons ceux qui grèvent les baux, quoiqu'il y ait toujours une certaine violation de la liberté civile à exiger que toutes les transactions, même celles qui n'intéressent pas les tiers, soient enregistrées. Mais la connaissance exacte du prix des baux a une certaine importance sociale et fiscale, en ce sens qu'elle sert à la bonne assiette de l'impôt foncier et de l'impôt sur les loyers.

Le produit des droits d'enregistrement augmente toujours dans une société florissante. Bien des causes contribuent à cette élévation constante du rendement. La plupart de ces droits sont proportionnels à l'importance des transactions : or, les transactions croissent toujours tant en importance qu'en nombre. Le propre de la société actuelle, c'est que tout y est plus mobile que dans la société d'autrefois. Les propriétés, les valeurs changent plus souvent de main : ce mouvement serait encore singulièrement plus accéléré si les droits de mutation n'étaient pas démesurément élevés. Non seulement les transactions se multiplient, mais chacune s'accroît en importance par le développement de la richesse sociale, par l'accumulation des capitaux, soit circulants, soit fixes, par les progrès de l'agriculture et de l'industrie ; en outre la dépréciation des métaux précieux qui servent de monnaie tend aussi à augmenter d'année en année l'importance nominale de chaque transaction. De toutes ces causes, il résulte que le produit de l'enregistrement, même avec des tarifs identiques, se développe plus rapidement encore que la richesse du pays. A ce point de vue, les droits d'enregistrement méritent d'être conservés, mais par considération pour l'équité, il les faudrait remanier et notablement réduire : il faudrait aussi dans beaucoup de cas les supprimer. Cette catégorie d'impôts ne laisserait pas que d'être encore une source abondante de revenu. Voici le produit des droits d'enregistrement en France à différentes époques.

Années.	Milliers de francs.	Années.	Milliers de francs.
1830.....	154,165	1848.....	169,682
1835.....	166,504	1849.....	185,472
1840..... .	190,596	1850.....	203,540
1845.....	213,502	1852.....	267,516
1847.....	223,790	1859.....	272,148

Années.	Milliers de francs.	Années.	Milliers de francs.
1868.....	366,118	1876.....	470,369
1869.....	373,815	1877.....	469,698
1874.....	430,464	1881.....	570,713
1875.....	452,852	1882.....	555,483

Ainsi le produit de cet impôt a presque quadruplé depuis 1830 ; il est vrai de dire que beaucoup d'actes y ont été obligatoirement assujettis qui jadis en étaient exemptés et que quelques droits ont été relevés. Néanmoins on peut dire que, sans relèvement de tarifs et sans extension de la formalité de l'enregistrement à des transactions qui n'y étaient pas soumises, le produit tend à augmenter de 25 à 30 p. 100 par période décennale. Si l'on voulait faire subir à cet impôt tous les remaniements, toutes les réductions, toutes les suppressions que le principe d'équité et que la bonne économie politique exigent, on conserverait encore un revenu annuel de 450 millions et qui s'élèverait rapidement à 500.

Les droits de timbre sont, suivant toute vraisemblance, d'une origine infiniment plus récente que les droits d'enregistrement. Quelques personnes les font bien remonter à Justinien, mais sans donner de preuves suffisantes à l'appui de cette prétention. Généralement on dit que les droits de timbre furent inventés en 1624 par un Hollandais, à l'occasion d'un concours qu'avaient institué les États généraux pour décerner un prix à celui qui inventerait une branche d'impôts productive de revenu et n'assujettissant les citoyens à aucune vexation. Il faut convenir que ce Hollandais eut une idée ingénieuse et que peu d'inventions se répandirent aussi rapidement que la sienne.

L'impôt du timbre a pris peu à peu une extension énorme : il est devenu presque comme la taxe espagnole appelée l'*alcavala* qui frappait toute vente de marchandises. On peut dire aujourd'hui que, sauf les ventes de denrées agricoles au comptant et de menus objets au détail, aucune transaction n'échappe à cette taxe ; mais c'est un *alcavala* qui est moins inquisitorial et pesant que l'ancien.

Est-il juste de frapper d'un droit tous les actes, toutes les conventions, toutes les transactions? En principe, on doit contester qu'un tel système soit conforme à l'équité. Les revenus d'un homme ne sont certainement pas strictement proportionnels au nombre d'obligations qu'il souscrit, de quittances qu'il paie, de conventions qu'il fait. Cependant, il est certain qu'en général la quantité des actes soumis au timbre croît avec la fortune des individus ; il y a une certaine corrélation, non rigoureuse il est vrai, seulement approximative, entre les taxes payées par cette voie et la fortune de celui qui les paie. Un homme pauvre n'acquitte pas de droits de timbre, sauf

dans le cas d'une petite succession où ces droits sont pour lui exorbitants. En général on peut dire que les droits de timbre, lorsqu'ils sont légers et bien établis, ont sur les impôts de consommation cet avantage de ménager plus les classes laborieuses et les petits revenus.

Les droits de timbre furent établis en France sous Louis XIV par un édit de mars 1635 : cet édit instituait des formules obligatoires pour certains actes; peu après, en 1674, un édit remplaça ces formules par une empreinte ou une marque qui variait suivant les provinces. Par la loi du 18 février 1791, l'Assemblée nationale supprima les marques et créa le papier timbré, c'est-à-dire un papier d'une solidité particulière, ayant dans sa pâte même un filigrane spécial qui indique le millésime de l'année; cette dernière circonstance mérite d'être signalée, car elle peut donner aux actes une sorte d'authenticité relative. Le but de cette création était de frapper tous les transports de capitaux ou de droits mobiliers.

Le timbre depuis cette époque fut singulièrement envahissant. Une loi de vendémiaire an VI y astreignit les journaux et les affiches : c'était, en ce qui concerne les journaux, une mesure politique tout autant que fiscale et ayant pour objet d'arrêter le développement de la presse politique. La loi de brumaire an VII établit en principe que l'impôt du timbre doit porter sur « tous les papiers destinés aux actes civils et judiciaires, sans autres exceptions que celles nommément exposées dans la loi. » Cette loi prend en outre des précautions pour que plusieurs actes ne soient pas inscrits sur la même feuille et qu'il n'y ait pas un nombre excessif de lignes sur un espace déterminé : elle fixe les amendes en cas d'infraction, les dimensions des registres et du papier timbré, enfin les prix qui furent depuis lors plusieurs fois modifiés. En 1817 on exempta du timbre les annonces de librairie et celles relatives aux arts et aux sciences.

En 1822, on atteignit les lettres de change et depuis lors on aggrava la charge primitive.

A partir de 1850, le droit de timbre atteint les titres, actions, ou certificats d'actions et d'obligations des sociétés et des compagnies industrielles. Il les frappe, à leur naissance, d'une taxe de 50 centimes par 100 francs du capital nominal si la durée de la société n'excède pas dix ans, et de 1 p. 100 si la société est constituée pour une plus longue période. Cet impôt prête à la critique : il peut être considéré comme une protection pour les entreprises individuelles, puisqu'il ne pèse que sur les titres des sociétés.

En 1863, on soumit les titres de rente et les effets publics des gouvernements étrangers à un impôt de 50 centimes par 100 francs du

montant de la valeur nominale. Une loi de 1864 éleva à 1 franc l'impôt sur les titres et les effets publics étrangers. Cet impôt, comme le précédent, sortait du caractère des droits de timbre : l'un et l'autre affectaient d'être strictement proportionnels à la somme taxée et ils sont excessivement élevés. C'était une sorte de droit protecteur pour les fonds publics français.

Le droit de timbre s'étendit successivement à une foule d'actes et d'écrits, aux récépissés délivrés par les compagnies de chemins de fer, aux lettres de voitures, aux polices d'assurance, aux bordereaux des effets de commerce, aux reçus et quittances pour des sommes au-dessus de 10 fr., etc.

Les droits de timbre sont en France de deux sortes relativement à l'échelle des tarifs. Les uns sont dits *timbres de dimension ;* les autres, *timbres proportionnels.*

Le timbre dit de dimension est celui qui est tarifé en raison de la dimension du papier dont on doit se servir pour les différents actes. Il y a actuellement cinq catégories de papier timbré selon la dimension. En l'an VII les droits de timbre de dimension variaient de 25 centimes à 1 fr. 50. A partir de 1816, la feuille de grand registre coûte 2 francs ; celle de grand papier, 1 fr. 50 ; celle de moyen papier, 1 fr. 25; celle de petit papier, 70 centimes ; la demi-feuille de petit papier, 35 centimes. Ces droits furent élevés par la loi du 2 juillet 1862 respectivement à 3 francs, 2 francs, 1 fr. 50, 1 franc et 50 centimes : depuis les catastrophes de 1870 ces tarifs ont été augmentés de 2 décimes, ce qui les porte à 3 fr. 60, 2 fr. 40, 1 fr. 80, 1 fr. 20 et 60 centimes, soit bien près du double des tarifs qui ont été en vigueur de 1816 à 1862.

La légitimité de ces augmentations périodiques peut être soutenue par la considération du développement de la richesse publique et de la dépréciation de la valeur des métaux précieux, deux causes qui font qu'en général les transactions portent sur des sommes de plus en plus considérables. Néanmoins les droits ainsi élevés constituent une charge énorme pour les petites opérations, pour les petites successions, les petites mutations. Sur ce point une réforme est absolument nécessaire : nous en parlerons plus loin.

Le droit de *timbre proportionnel* est opposé au droit de *timbre de dimension*, mais il ne mérite pas complètement le nom qu'on lui a donné ; ce n'est pas toujours, en effet, un droit strictement proportionnel, il ne l'est qu'approximativement; c'est ce qu'on appelle un droit gradué, ce que les Allemands nomment droit classifié ; au lieu de monter d'une manière continue et ayant une relation toujours uniforme avec les sommes qui sont relatées dans l'acte, ces droits dits

proportionnels ne s'élèvent que par échelons abrupts et par catégories. En voici un exemple pour les lettres de change : d'après la loi de 1850 les lettres de change payaient, pour 100 francs et au-dessous, 5 centimes ; de 100 francs à 200 francs, 10 centimes ; de 200 à 300 francs, 15 centimes ; de 300 à 400 francs, 20 centimes ; de 400 à 500 francs, 25 centimes ; de 500 à 1,000 francs, 50 centimes ; de 1,000 à 2,000 francs, 1 franc ; de 2,000 à 3,000 francs, 1 fr. 50 et ainsi de suite en ajoutant 50 centimes par millier de francs. Ainsi la proportion du droit n'est pas exactement la même pour toutes les sommes, mais seulement pour les sommes les plus élevées de chacune des catégories. Elle était pour les lettres de change, d'après la loi de 1850, de 1/2 p. 1,000 de la somme qui termine chacune des classes, par conséquent elle était un peu plus forte pour les sommes comprises dans chaque classe, mais n'en atteignant pas le point culminant. Après la guerre franco-allemande ce droit de timbre dit proportionnel a été successivement porté au taux énorme de 1 p. 1,000 et même à 1 1/2 p. 1,000! En 1879 on a ramené de nouveau à 1/2 p. 1,000 le droit sur les effets de commerce.

Le fisc a reculé devant une stricte proportionnalité du droit avec les sommes frappées, parce que ce système eût suscité de considérables embarras pratiques. Il eût fallu faire des fractions de monnaie trop petites et des calculs trop multipliés. On a mieux aimé un certain degré d'inégalité qu'une complication trop grande.

Le timbre de dimension atteint en général tous les papiers destinés aux actes judiciaires et aux écritures qui peuvent faire foi en justice. Les timbres proportionnels sont exclusivement réservés à certains actes de la vie commerciale, tels que les lettres de change, les billets à ordre et les mandats. On a vu en outre qu'un timbre strictement proportionnel au capital s'applique aux titres des sociétés et des compagnies industrielles françaises et aux effets publics étrangers. Il y a donc en réalité trois catégories de timbres : le timbre de dimension, le timbre proportionnel gradué ou approximativement proportionnel, le timbre strictement proportionnel. Ce dernier étant très élevé se perçoit généralement par voie d'abonnement annuel, 5 centimes par 100 francs du capital nominal des actions ou des obligations émises.

Depuis la guerre de 1870-71, les droits de timbre ont été en France remaniés ; divers actes y ont été assujettis qui jadis en étaient exempts ; les tarifs ont été relevés dans des proportions variables et souvent énormes. On a inventé le timbre fixe de 10 centimes sur les quittances et les reçus de sommes dépassant 10 francs, impôt improportionnel, s'il en fût, mais productif et d'une application assez com-

mode, quoiqu'il excite beaucoup de récriminations chez les commerçants. On avait proposé de graduer le taux de ce timbre suivant l'importance des sommes relatées dans les reçus : cette mesure eût été utile au point de vue de la stricte justice, mais préjudiciable au fisc et vexatoire pour le contribuable. Le timbre fixe, toujours identique, est d'un usage facile, il n'en eût pas été de même d'un timbre gradué : il y a des cas où la simplicité dans l'application d'un impôt est d'une considération plus importante que la rigoureuse équité. La fraude fût devenue sans doute beaucoup plus grande si le timbre sur les reçus eût dû être proportionnel aux sommes inscrites sur les reçus mêmes. Le public s'est fait, au contraire, à cette taxe uniforme, qui produit sans mécompte quatorze ou quinze millions de francs.

Des droits de timbre ont été mis sur les chèques, ils ont été augmentés sur les polices d'assurances, ces derniers doivent être critiqués ; ils ne trouvent une excuse que dans la difficulté d'établir un système d'impots directs considérables. Au taux auquel il est perçu, ce timbre sur les polices n'est pas d'ailleurs un obstacle aux opérations d'assurances : il a seulement l'inconvénient de percevoir un tribut sur une convention qui, au point de vue social, serait digne d'immunité. En Angleterre un semblable impôt existait : il y a été aboli en 1869 pour les assurances sur la vie ; par une étrange anomalie il y subsiste encore pour les assurances maritimes.

Aux droits d'enregistrement se rattachent ceux de greffe et d'hypothèque. Les droits de greffe sont un impôt sur les actes judiciaires qui remplacent en partie les anciennes épices : ils consistent en taxes sur les expéditions de jugement et d'arrêt, ils servent à la rémunération des greffiers, et procurent en outre à l'État un assez important bénéfice. Les droits d'hypothèque sont variés, les uns fixes, les autres proportionnels : les premiers représentent le juste salaire de l'État pour son intervention et sa garantie dans les opérations de prêts avec affectation immobilière ; les autres méritent la critique qu'en faisait Sismondi d'être un impôt levé sur les dettes d'un homme.

Le produit de l'impôt du timbre a naturellement été en augmentant d'année en année, comme celui de l'enregistrement, plus rapidement même. A cette augmentation constante, il y a quatre causes : d'abord l'élévation des tarifs à plusieurs reprises, en 1862, en 1871 et 1872 ; en outre l'extension de l'obligation du timbre à une foule d'actes qui jadis en étaient exempts ; en troisième lieu, le développement continu de la richesse qui naturellement a influé sur le rendement des droits de timbre proportionnel ; en quatrième lieu l'accroissement incessant du nombre des transactions, grandes, moyen-

nes ou petites. Dire dans quelle proportion chacune de ces quatre causes a contribué à l'augmentation si remarquable des revenus que l'État tire du timbre, c'est ce qui est assez malaisé. On peut croire néanmoins que le tiers de la plus-value énorme qui s'est manifestée depuis quarante ans doit tenir à l'élévation des tarifs qui, dans bien des cas, ont été presque doublés et dans quelques-uns même triplés; un tiers de cette plus-value doit provenir de l'extension de la formalité obligatoire du timbre à des actes qui en avaient été exemptés: le dernier tiers enfin est attribuable aux deux autres causes, l'accroissement de la richesse publique et du nombre des transactions.

Produits des droits de timbre à diverses époques.

Années.	Milliers de Francs.	Années.	Milliers de Francs.
1830.....	27,959	1859.....	58,524
1835.....	30,298	1868.....	84 986
1840.....	34,473	1869.....	89,316
1845.....	39,306	1874.....	152,092
1847.....	41,692	1875.....	154,184
1848.....	30,920	1877.....	156,078
1849.....	32,739	1878.....	158.878
1850.....	39,836	1881.....	155,366
1855.....	51,462	1883 (prévisions)....	159,407

L'accroissement est donc énorme en ces quarante-huit ans, le produit a presque sextuplé. De 1878 à 1881, certains droits ont été réduits. Le timbre de dimension a naturellement fourni une plus-value notablement moindre que le timbre proportionnel. De 1840 à 1868 le produit du timbre de dimension a passé de 30,964,000 fr. à 61,629,000; dans l'intervalle les tarifs avaient été portés pour la demi-feuille de timbre, la plus usuelle, de 35 centimes à 50. Ainsi, en ces vingt-huit années, le produit de cette importante partie de l'impôt avait à peine doublé quoique les tarifs eussent été augmentés de plus de 40 p. 100. Dans le même intervalle le timbre proportionnel avait passé d'un produit de 3,509,000 fr. à un produit de 23,357,000, par suite de l'extension de la formalité du timbre à des actes qui en étaient exemptés et par l'importance toujours croissante de la moyenne des transactions. On peut admettre que, si les tarifs des droits de timbre n'étaient pas remaniés et que la législation sur les actes qui y sont soumis restât la même, le rendement de cette catégorie de droits doublerait tous les trente ans.

L'impôt sur le timbre est un de ceux qui dans la législation actuelle ont les plus fâcheuses conséquences au point de vue social. Il y aurait beaucoup à dire sur l'incidence du timbre qui frappe les lettres de change. Il est une charge très lourde et très inégale sur les affai-

res. Il y aurait encore plus de réflexions à faire sur l'application de droits de timbre élevés aux actes judiciaires. Le timbre dévore la substance des petites successions, il engloutit les petits héritages et absorbe tout le produit des petites ventes forcées. Il aggrave considérablement les frais de justice, même pour les moyens procès. Il empêche quelquefois de recourir aux tribunaux. L'administration elle-même en convient. Voici, en effet, ce qu'on lit dans le préambule du rapport du garde des sceaux sur les travaux des juridictions civiles et commerciales en 1873 :

« Il est assez difficile d'indiquer d'une manière absolue les motifs « des variations annuelles du nombre des affaires civiles et commer- « ciales ; cependant on est autorisé, dans une certaine mesure, à « expliquer la réduction constatée en 1873 par cette circonstance que « l'arrêt forcé qui s'était produit en 1870 et 1871 dans les transactions, « ayant provoqué en 1872 une recrudescence notable des contesta- « tions, une espèce de réaction a presque ramené, l'année suivante, « les chiffres de la statistique au niveau de ceux des exercices anté- « rieurs à 1870. Si, d'autre part, on cherche dans la législation inter- « médiaire une justification de cet état de choses, on peut aussi pré- « sumer que les lois de finances qui, par l'élévation des droits de « timbre et d'enregistrement, ont rendu les procès plus coûteux et « imposé aux parties des avances de frais beaucoup plus considéra- « bles, n'y sont pas étrangères ; elles ont sans doute empêché de « se produire devant la justice un certain nombre de différends qui, « auparavant, auraient été déférés aux tribunaux. » Ainsi s'exprimait le garde des sceaux, M. Dufaure. On ne saurait mieux dire que les droits de timbre et d'enregistrement aux taux actuels et avec les formalités actuelles sont un obstacle à la justice : les classes inférieures de la population sont, pour ainsi dire, contraintes à ne pas recourir aux tribunaux dans leurs différends, à subir plutôt en silence des avanies que de provoquer des procès dont les frais les ruineraient. N'est-ce pas là un système fiscal singulièrement défectueux ?

Un autre exemple du fâcheux effet des droits de timbre exagérés nous est fourni par le tableau des frais des ventes judiciaires en 1873. Nous empruntons encore un passage au Rapport du garde des sceaux : « Le tableau suivant présente, classées eu égard à leur importance, « les 24,302 ventes judiciaires (de l'année 1873) et permet de compa- « rer, pour chaque catégorie, le montant des frais avec celui des prix « d'adjudication :

IMPORTANCE des ventes judiciaires. (Prix d'adjudication.)	NOMBRE total des ventes.	MONTANT MOYEN PAR VENTE		MOYENNE des frais par 100 francs du prix (1).
		du prix d'adjudication.	des frais.	
		fr.	fr.	fr. c.
500 fr. et moins.....	1,307	286	353	123 29
501 à 1,000 fr.....	1,814	784	388	50 76
1,001 à 2,000	3,326	1,480	417	28 15
2,001 à 5,000	6,479	3,390	477	14 08
5,001 à 10,000	4.768	7,112	564	7 92
Plus de 10,000	6,608	43,702	979	2 24
Totaux ou moyennes....	24,302	14,457	609	4 21

(1) « Non compris la remise proportionnelle allouée aux avoués par l'article 11 du tarif du « 10 octobre 1841 dans les ventes dont le prix d'adjudication est supérieur à 2,000 fr., qui varie « de 1 à 1/8 p. 100 selon l'importance des ventes, et qui s'accroit quand l'expertise n'a pas été « ordonnée dans les cas où elle pouvait l'être. »

Le garde des sceaux fait suivre ce tableau de ces quelques lignes : « Il n'y a rien à ajouter à ce qui a été dit dans les précédents rapports « sur la disproportion qui existe entre les frais et le produit des ventes « de peu d'importance ; on ne peut qu'exprimer de nouveau l'espé- « rance de voir se réaliser sur ce point les réformes si équitables qui « ont déjà fixé l'attention du législateur. »

Ce qui ressort de ces renseignements, c'est sans doute que les formalités de la justice française sont excessives; mais c'est aussi que les droits de timbre et d'enregistrement sont vraiment spoliateurs.

M. Dufaure, ministre de la justice, et M. Léon Say, ministre des finances, s'étaient entendus pour présenter un projet de loi qui supprimât les plus criants de ces abus. Les tarifs de timbre, d'enregistrement, de greffe et d'hypothèques, applicables aux actes de toute nature, avant l'adjudication, en exécution de la loi, et ayant pour objet exclusif de parvenir aux ventes judiciaires d'immeubles, auraient été sujets à des restitutions : 1° en totalité, si le prix définitif d'adjudication, en y ajoutant toutes les charges en capital, n'excédait pas 500 francs ; 2° jusqu'à concurrence des trois quarts, si ce prix n'excédait pas 1,000 francs ; 3° jusqu'à concurrence de moitié si ce prix n'excédait pas 1,500 francs ; 4° jusqu'à concurrence du quart, si ce prix n'excédait pas 2,000 francs. Un décret, rendu en forme de règlement d'administration publique, eût déterminé les conditions à remplir et les justifications à produire pour obtenir la restitution. Le même décret devait établir un tarif spécial des frais et dépens relatifs aux

ventes judiciaires d'immeubles dont le prix d'adjudication n'excède pas 2,000 francs. Le tarif eût été dressé de manière que le montant total des frais et dépens, autres que ceux du timbre, d'enregistrement, de greffe, d'hypothèques, d'affichage et d'insertion, ne pût excéder 15 p. 100 du prix d'adjudication, sans être inférieur toutefois à 40 francs.

Cette réforme serait pour les petits propriétaires, menacés de vente judiciaire, un grand soulagement : elle laisserait cependant subsister pour eux de bien lourdes charges. Considérons, en effet, la situation du propriétaire d'un bien de 764 francs (moyenne du prix d'adjudication atteint pour la catégorie de 500 à 1,000 francs) : si l'on vend en justice ce bien de 764 francs, les frais actuels sont de 388 francs ; le Trésor en restituerait les trois quarts, soit 291 francs : la vente aurait encore coûté 97 francs de frais, soit environ 13 p. 100 ; mais en réalité les frais seraient beaucoup plus élevés, puisqu'on nous dit que la restitution s'appliquerait seulement aux trois quarts des droits de timbre, d'enregistrement, de greffe et d'hypothèque pour les actes rédigés avant l'adjudication, et que les autres frais pourraient s'élever à 15 p. 100 du prix d'adjudication. Ainsi, même après cette réforme, les frais pour les ventes judiciaires de 500 à 1,000 francs ne seraient pas moindres de 20 à 25 p. 100 en moyenne. Depuis dix ans le projet de MM. Dufaure et Léon Say est prêt à être voté, et notre chambre, perdue dans ses niaises et coupables intrigues quotidiennes, n'a pas encore trouvé le temps de l'examiner.

Il n'y a pas que les ventes judiciaires qui donnent lieu à une sorte de brigandage fiscal : beaucoup d'autres transactions offrent un spectacle analogue, quoique dans une mesure un peu moindre. Une réforme complète des droits d'enregistrement et de timbre, un abaissement considérable des tarifs, la suppression d'une foule de formalités sont indispensables, si l'on veut rétablir la justice dans notre législation sur les transmissions de biens ou de droits, et si, d'autre part, l'on veut mettre fin au sentiment populaire qui considère le fisc comme l'ennemi commun, un ennemi sans merci et sans raison.

Le principe des droits de timbre est légitime, l'application en est détestable. Le timbre rapporte aujourd'hui environ 160 millions de francs ; si l'on voulait rétablir, dans notre législation fiscale, les principes de justice qui y sont si audacieusement violés, il faudrait se contenter d'un produit de 100 millions de francs ; le timbre de dimension devrait être réduit de moitié ou même des deux tiers : pour la demi-feuille, celle qui est le plus en usage, il ne devrait pas dépasser 20 ou 25 centimes. Le timbre sur les récépissés d'expédition par tout mode de transport pourrait être conservé provisoirement

s'il était réduit à 10 centimes. On pourrait maintenir la taxe actuelle de 10 centimes sur les reçus au-dessus de 10 francs, et réduire de moitié les taxes perçues généralement par voie d'abonnement sur les fonds publics étrangers et les titres des sociétés françaises ou étrangères. Ces modifications, sans rendre l'impôt strictement proportionnel, le feraient plus tolérable et plus équitable.

Si l'on combinait ces mesures avec celles que nous avons indiquées pour l'enregistrement : déduction des dettes dans les successions, abaissement à 5 p. 100 au maximum des droits sur les successions entre collatéraux ou personnes non parentes, réduction à 1 p. 100 du droit sur les transmissions d'immeubles à titre onéreux, etc., on aurait réconcilié le fisc et la justice : on restaurerait dans la population le sentiment si ébranlé de la moralité en matière de paiement des taxes. Ces réformes ne s'accompliraient pas, il est vrai, sans diminution notable des revenus du Trésor. Certains étourdis ont proposé à notre Chambre des députés dans ces derniers temps de mettre des droits sur les opérations de bourse ; comme la souveraine ignorance semble être le privilège de nos législateurs, ces messieurs ne se doutent pas que les opérations de bourse rapportent directement ou indirectement bien des dizaines de millions de francs au Trésor; une très forte partie du produit des droits de timbre, en effet, et des droits de patente est payée par des valeurs qui ne verraient pas le jour sans les opérations de bourse.

La question de l'impôt du timbre a été l'objet de vifs débats en Allemagne pendant les années 1875 à 1883. Le gouvernement allemand voulait établir un nouveau droit de timbre et un impôt sur les successions au profit du Trésor impérial, différentes taxes de la même nature existant déjà dans les divers États de la Confédération, ce qui eût exigé un travail général de révision. Le projet de loi de 1875 comprenait l'établissement: 1° d'un droit de timbre sur les cartes à jouer; 2° d'un droit de timbre sur les actes; 3° d'un droit d'enregistrement sur les successions. Ce projet fut repoussé par la commission du *Bundesrath* (Conseil fédéral). La même commission rédigea un contre-projet comprenant: 1° une taxe sur les actions, obligations et autres valeurs mobilières ; cette taxe serait de 5 p. 1,000 sur les valeurs allemandes, de 2 p. 1,000 sur les valeurs étrangères; il y aurait aussi un droit de 1/5 p. 1,000 sur les avances de fonds contre dépôt de valeurs, un droit fixe de 10 pfennings sur les certificats de courtiers, sur les bordereaux, etc. ; 2° des droits sur les quittances ; 3° des droits sur les billets de loterie ; 4° sur les cartes à jouer; 5° sur divers actes authentiques, tels que les certificats de naturalisation, de libération du service militaire. Les droits actuelle-

ment existants sur les lettres de change, billets à ordre et autres effets de commerce seraient aggravés, et la plus grande partie des correspondances commerciales devrait se faire désormais sur papier timbré.

Ce projet a excité une grande émotion en Allemagne; les chambres de commerce, notamment celle de Francfort, ont adressé en 1877 au Conseil fédéral des pétitions pour qu'il fût repoussé. On y rappelait que les tentatives faites en 1869, en 1871, en 1873, en 1875 pour taxer les affaires de bourse avaient toujours échoué. On y disait que le public commercial avait été amené déjà à renoncer au mode de paiement le plus simple et le plus sûr, la lettre de change, à cause des taxes qui la rendent trop coûteuse. Il en est de même, d'ailleurs, en France où les grands commerçants remplacent la lettre de change, qui est trop taxée, par le chèque, qui n'est soumis qu'à un droit fixe léger, mais qui est beaucoup moins commode dans la pratique générale.

Une loi du 17 mars 1881 a, néanmoins, introduit en Allemagne certains droits de timbre qui n'y existaient pas: les titres d'actions allemandes ou étrangères ont été assujettis à un droit de 5 pour 1,000. Les titres d'obligations et de rentes (autres que celles de l'Empire ou des États fédéraux) ont été taxés à 2 p. 1,000; par exception les obligations nominatives des communes, unions de propriétaires et syndicats, etc., approuvés par le gouvernement ne sont astreintes qu'à un droit de 1 p. 1,000; les papiers d'affaires, effets de commerce, bordereaux, etc., sont imposés à une taxe fixe, non proportionnelle, qui, suivant les catégories, va de 20 pfennings (25 centimes) à 1 mark (1 fr. 25). Enfin les billets des loteries dont la valeur totale dépasse 1,000 marks ont à supporter un droit de timbre de 5 p. 100. Le projet de timbre de 10 pfennings (12 cent. 1/2) sur les quittances à partir de 20 marks et sur les chèques a été repoussé. Tous ces droits sont encore trop nouveaux en Allemagne pour que nous puissions être fixés sur leur rendement. Le taux de ces taxes nous paraît modéré. Il est très inférieur à celui des taxes françaises. Avant l'établissement de ces droits en Allemagne, aux termes d'un mémoire déposé par le chancelier de l'Empire, les droits d'enregistrement et de timbre ne représentaient que 1 mark 20, soit 1 fr. 50 par tête d'Allemand, tandis qu'ils s'élèvent à 14 marks (17 fr. 50) par tête de Français, à 6 marks 70 (8 fr. 20) par tête d'Anglais et à 4 marks 30 (5 fr. 30) par tête d'Italien ou d'Autrichien (*Bulletin de Statistique*, IX, page 330). En 1883, au moment où nous revoyons ces lignes, le gouvernement allemand, poussé par la haine des hobereaux contre la spéculation, a déposé un nouveau projet singulièrement

inquisitoire pour taxer les opérations de bourse à terme. Toute personne faisant une opération de bourse à terme serait tenue d'en faire la déclaration et d'avoir un registre sujet à contrôle. De telles mesures ne peuvent que développer la fraude et nuire à l'expansion des capitaux.

Le timbre et l'enregistrement produisent en France environ 750 millions (593 millions pour l'enregistrement et 159 millions et demi pour le timbre au budget de prévision de 1883) ; si l'on voulait ôter à cette catégorie de droits le caractère spoliateur et anti-économique qu'ils ont actuellement dans beaucoup de cas, il faudrait se contenter d'un produit de 450 à 500 millions environ pour l'enregistrement et de 100 millions pour le timbre, ce qui causerait au Trésor une perte de 200 millions. Cette perte serait assurément difficile à réparer. C'est une des inéluctables conséquences d'une grosse dette publique et des grands armements militaires qu'il est malaisé de combiner avec ces énormes dépenses un système fiscal qui soit économique et raisonnable. Il est néanmoins d'un haut intérêt social que le gouvernement cesse d'apparaître à la masse de la population comme un maître tyrannique qui n'a dans ses agissements financiers aucune considération pour la justice. La réforme des droits d'enregistrement et de timbre est beaucoup plus urgente et aurait beaucoup plus d'utilité que la réduction des contributions indirectes, quelles qu'elles soient.

CHAPITRE XII

DES DROITS SUR LES CORRESPONDANCES ET SUR LES TRANSPORTS.

Par quelles raisons le service de la poste est devenu un monopole de l'État. — L'État doit-il faire payer ce service au prix de revient ou peut-il en retirer un bénéfice ? — Énormité des revenus nets que les États ont longtemps tiré de la poste relativement aux frais d'exploitation. — La poste doit être avant tout un service social : elle ne doit être que très accessoirement une source de revenu fiscal.

Les origines de la poste en France. — Les messagers de l'Université de Paris. — Le roi Louis XI. — Produits de la poste sous l'ancien Régime. — Le tarif de 1676. — Les tarifs insensés de la Révolution. — Les principes sur lesquels reposa le tarif postal jusqu'en 1848 : progression de la taxe suivant le poids et suivant la distance parcourue. — Pourquoi cette règle est illogique et inique. — Les variations du tarif postal en France.

Développements du service de la poste en Angleterre.— La célèbre réforme de Rowland Hill. — La taxe uniforme de 1 penny (10 centimes) à partir de 1840. — Les effets économiques et sociaux de cette réforme. — Le nombre des lettres est seize fois plus grand en 1882 qu'en 1839. — Résultats de la même réforme pour le Trésor. — Il faut quatorze ans pour que le revenu brut atteigne le niveau primitif. — Il faut vingt-trois ans pour que le revenu net redevienne ce qu'il était en 1839. — La réforme postale anglaise n'a donc pas augmenté les revenus immédiats et directs du Trésor; mais elle a puissamment contribué au développement commercial et au mouvement intellectuel depuis 1840. — Les cinq causes principales qui, indépendamment de tout changement des tarifs, tendent à accroître chaque année le revenu des postes dans les contrées civilisées. — Analyse des frais de perception des postes en Angleterre. — Le transport des correspondances n'entre que pour une faible somme dans les dépenses.

La réforme postale française de 1848. — En dix ans le nombre des lettres double; en huit ans le produit primitif est regagné. — Effets de l'augmentation de taxe depuis 1871. — Le nombre des lettres est moindre en 1874 qu'en 1869. — Les simples plus-values normales eussent autant augmenté les recettes du Trésor, au bout de trois ou quatre ans, que l'élévation de la taxe d'un cinquième. — Abaissement de la taxe intérieure à quinze centimes. — Effets de la réforme postale en différents pays.

Les différentes branches du revenu des postes en France. — Tarif longtemps exorbitant pour les envois d'argent, les journaux, les échantillons. — Grands avantages sociaux et économiques de la réduction considérable de ces taxes. — Améliorations introduites par la poste allemande. — De la proportion des frais d'exploitation au revenu brut en France.

Du service postal international. — Les deux anciens principes de l'administration française en cette matière. — Comment ces principes étaient radicalement faux. — La réforme postale de Berne. — Contrairement aux assertions bureaucratiques, l'application de cette réforme n'a porté aucun préjudice sensible au trésor français dont les recettes postales n'ont pas un instant cessé de croître.

Le service télégraphique.— Les recettes et les dépenses de l'administration des télégraphes en France et en Angleterre. — Le produit net est jusqu'ici insignifiant. — Les recettes de ce service n'ont pas jusqu'ici le caractère d'un impôt. — Conditions nécessaires pour qu'elles se développent.

Les impôts sur les transports. — Le seul motif qui les excuse est la facilité de la perception. — Ces taxes rapportaient en France près de 100 millions en 1877 et

produisent encore, malgré des dégrèvements, 90 millions en 1882. — Énormité, iniquité et danger de cet impôt. — On peut admettre un léger droit sur le transport des voyageurs. — On doit rejeter toute taxe sur le transport des marchandises.

Tous les États civilisés ont transformé le service du transport des lettres en un monopole gouvernemental; il n'y a pas encore bien des années que cette règle n'était pas sans exception. On n'a pas perdu le souvenir de la célèbre maison de Tour-et-Taxis, cet industriel princier qui avait le service du transport des dépêches dans la plupart des États de l'Allemagne. Non seulement les gouvernements ont constitué la poste en un monopole d'État, mais presque tous en font une source de revenu : on ne pourrait guère citer que les États-Unis pour lesquels le service de la poste soit actuellement une source de sacrifices. En 1875-76, ils dépensaient pour ce service 4,151,000 dollars de plus qu'ils n'en ont retiré, ce qui s'explique par l'immensité du territoire. Aujourd'hui encore la poste n'est pas rénumératrice pour l'Union Américaine. Dans beaucoup de pays les télégraphes ont été aussi soit créés, soit rachetés par le gouvernement et sont devenus également une des branches de recettes du Trésor. Enfin, beaucoup d'États ont mis des impôts sur les transports, notamment sur ceux qui s'effectuent par les voies ferrées. Toutes ces taxes ont beaucoup de rapport entre elles; les unes et les autres portent indirectement sur les transactions et sur l'industrie. Examinons-en la légitimité, l'utilité, et recherchons la mesure que l'expérience recommande pour cette catégorie de droits.

Est-il bon que le service de la poste soit un monopole d'État? A cette question on peut répondre affirmativement sans présomption. Il y a deux conditions nécessaires à un bon service postal, c'est le transport rapide et fréquent des correspondances sur toute l'étendue du territoire, c'est ensuite la stricte régularité des départs et des arrivées, des levées et des distributions. Ces deux conditions d'universalité et de régularité sont certainement mieux remplies par une grande association comme l'État que par plusieurs associations privées, ou même que par une seule association privée investie d'un monopole. Si ce service était abandonné à une entreprise particulière, il est probable que certaines localités en souffriraient et seraient plus ou moins négligées, ce qui pourrait avoir des inconvénients politiques et moraux. L'organisation du service des postes peut, d'ailleurs, être très simple, se réduire à quelques règles élémentaires et uniformes; il n'y a là rien de compliqué, rien de variable. L'État y a, par conséquent, plus de compétence, il est mieux préparé à remplir cette tâche que les citoyens isolés ou même que les associations. Toutes les fois, dit-on, que la concurrence est impossible dans une industrie, et que la

bonne organisation de cette industrie est essentielle à l'essor économique du pays, l'État fait bien de s'en attribuer le monopole. A l'appui de cette thèse on invoque les plaintes qui se produisent dans toutes les contrées contre l'exploitation des chemins de fer par les compagnies privées. Nous ne sommes pas en principe partisan de l'exploitation des chemins de fer par l'État; mais le service des chemins de fer est très compliqué, plein de détails minutieux; celui des postes, au contraire, est très simple et peut être dirigé par des instructions générales. Voilà pourquoi les économistes, tandis qu'ils discutent entre eux sur l'utilité de l'exploitation des chemins de fer par l'État, sont tous d'accord sur la nécessité du monopole des postes.

Ayant reconnu que la concentration de ce service aux mains de l'État est légitime, on doit se demander si l'établissement d'un véritable impôt sur les correspondances est une mesure juste et avantageuse au pays. Il est incontestable, d'abord, que l'État a le droit de se rémunérer de ses avances, de rentrer dans les frais que le transport et la distribution des dépêches lui occasionnent. On ne peut lui demander qu'il fasse gratuitement le service de la poste, ce serait une folie; on ne peut exiger, non plus, qu'il y perde. L'idéal d'un bon système fiscal serait de faire payer directement et immédiatement le prix de chaque service par celui qui en bénéficie. Malheureusement, c'est fort difficile, dans la plupart des cas impraticable, comme on l'a vu plus haut (chapitre II de ce livre). On l'a essayé pour les routes, pour le pavage, pour l'éclairage : on n'y a pas, d'ordinaire, réussi. Pour le service des postes, au contraire, c'est la chose la plus aisée : il suffit de faire payer une taxe soit au destinataire, soit à l'expéditeur. La taxation des correspondances dans la limite des frais qu'elles occasionnent est donc la chose la plus légitime et la plus simple du monde.

Mais l'État doit-il faire payer ce service au prix de revient, en rentrant simplement dans ses frais? Doit-il, au contraire, en faire une source de revenu net, de manière que, défalcation faite des dépenses du service postal, il lui reste un excédent de recettes qui soit applicable à d'autres services? Cette question n'eût guère été discutée si l'État n'avait jamais prétendu que faire des bénéfices très modérés et analogues à ceux que les industriels retirent de leurs affaires, 10 p. 100, même 20 ou 25 p. 100 du montant des frais (1) : mais souvent les bénéfices du service postal ont été exorbitants; à certaines pé-

(1) On peut d'autant mieux aller jusqu'à un gain de 25 p. 100 ou même de 50 p. 100 que les États ne comptent pas en général dans les frais de leurs services l'intérêt du prix d'achat, de construction et d'installation des monuments publics qui sont affectés à ces services.

riodes de l'histoire contemporaine ils ont atteint jusqu'à 500 ou 700 p. 100 du montant des frais d'exploitation en France et en Angleterre. Jusqu'en 1878 encore dans le premier de ces pays ils étaient d'environ 150 p. 100.

Pour que le service des postes se fasse au prix de revient ou du moins pour qu'il n'exige qu'une taxe extrêmement modérée, on allègue des considérations de grande importance: l'utilité de ce service pour le développement commercial et industriel, pour la satisfaction des affections de famille et aussi pour le progrès intellectuel. Les lettres sont un des véhicules du commerce, d'où il ressort qu'il est utile que le prix n'en soit pas trop élevé; des droits de poste excessifs sont pour un pays une condition d'infériorité morale et matérielle. Dans un message de 1875, qu'il s'est efforcé de transformer en programme de politique progressive, le général Grant disait que, « après l'école libre, la poste est le plus grand instructeur du « peuple ». Cette maxime même n'est pas complète : la poste est parfois aussi un grand consolateur, et toute réforme qui en met l'usage fréquent à la portée de tout le monde n'est pas seulement matériellement utile, elle est encore moralement bienfaisante.

En faveur de droits de poste assez élevés pour fournir des revenus nets au Trésor, on invoque la facilité de perception, la popularité de l'impôt ou plutôt l'absence d'impopularité, la nécessité et la difficulté pour un État ayant de grandes charges de trouver ailleurs des ressources équivalentes. Il y a dans cette question deux points de vue : celui des intérêts immédiats du fisc, celui des intérêts généraux et supérieurs de la civilisation. C'est à ce dernier que nous aimons à nous placer. Il n'est pas indifférent pour la facilité et la fréquence des correspondances, pour le développement intellectuel du monde, pour les satisfactions morales des membres épars de l'humanité, que le prix d'une dépêche postale ou télégraphique, à destination de l'intérieur du pays ou des contrées les plus lointaines, soit réduit de moitié. La réduction du port des lettres est un bienfait vivement ressenti par bien des familles obscures.

La conclusion de ces remarques, c'est que l'État peut tirer un revenu net des postes, pourvu que ce revenu soit très modéré : il ne devrait jamais dépasser 50 p. 100 au plus du prix de revient (dans lequel nous ne faisons pas entrer les subventions aux paquebots). Le service des postes doit être regardé principalement comme un service social, très accessoirement comme une source de revenu fiscal.

A l'origine les postes furent établies, non en vue de l'impôt, ni des intérêts particuliers, mais en vue des ordres que le gouvernement avait à transmettre dans les provinces et des informations

qu'il avait à en recevoir. L'impôt naquit peu à peu du monopole, car tous les services que l'État accapare deviennent bientôt pour lui un motif à perceptions exagérées et une source de revenu net. Les plus grands souverains de l'histoire, Darius, Cyrus, Auguste, Trajan, Charlemagne, ont joui successivement de la renommée de fondateurs du service postal. Ces attributions sont inexactes. L'organisation des postes en tant que service régulier et périodique est beaucoup plus récente. Elle ne date guère en France que de quatre cents ans.

Au moyen âge, l'Université de Paris, qui était le grand foyer d'instruction non seulement de la France, mais de l'Europe, envoyait à des époques indéterminées dans les principales villes des messagers pour porter les correspondances des étudiants, recevoir celles des parents, prendre les effets et l'argent que ceux-ci destinaient à leurs enfants. Ils recevaient aussi des commissions du public. Peu à peu le service dont se chargeait l'Université se transforma en monopole des messageries.

Quant au véritable service des postes, c'est en réalité Louis XI qui l'inventa dans un intérêt politique, un siècle et demi après les messagers de l'Université. Un édit de 1464 institua des maîtres coureurs : bientôt, pour diminuer les charges du service, on admit les courriers royaux à porter des correspondances particulières. Toute cette organisation était fort informe et rudimentaire. Elle ne cessa de l'être que sous Louis XIII en 1627 ; les courriers partirent dès lors pour les diverses directions et arrivèrent à jour fixe ; on eut un tarif régulier et légal au lieu des prix débattus jadis entre l'expéditeur et les courriers ; le transport des articles d'argent fut autorisé jusqu'à concurrence de 100 livres par individu. En 1672, Louvois mit la poste et les messageries en ferme pour un revenu net annuel de 1,200,000 livres : en 1703, le produit en fut élevé à 3,200,000 livres ; en 1788, la ferme des postes était arrivée à 12 millions, chiffre vraiment considérable parce qu'il représentait un revenu net.

Depuis leur établissement en 1627 les tarifs des postes ont naturellement été l'objet de beaucoup de remaniements. Jusqu'à 1848 en France ces tarifs ont reposé sur deux principes : la progression de la taxe d'après la distance et la progression de la taxe d'après le poids. En apparence ces deux principes sont très légitimes : en réalité, ils le sont beaucoup moins. La progression de la taxe ne doit pas être, en effet, strictement proportionnelle soit au poids, soit à la distance, puisque les frais de manipulation qui forment aujourd'hui la plus grande partie des dépenses du service postal sont presque les mêmes pour toutes les lettres.

Voici, d'après M. de Parieu, quelles ont été les taxes des lettres à différentes époques en France :

Tarif de 1676.

DISTANCES.	LETTRES		
	Simples.	Doubles.	Pesant au delà d'une once.
Au-dessous de 25 lieues.....	2 sous.	3 sous.	4 sous.
De 25 à 60 —	3 —	4 —	5 —
De 60 à 80 —	4 —	5 —	8 —
Au-dessus de 80 —	5 —	6 —	10 — (1)

Chose curieuse, ce tarif ancien était à la fois assez modéré et assez logique : la taxe ne doublait pas avec le poids, ni avec le doublement de la distance : en cela il était supérieur à des tarifs bien plus récents. Il fut plusieurs fois modifié depuis.

Il était réservé à la Révolution d'être infiniment moins libérale et moins habile en cette matière que l'ancien régime. La loi des 17-22 août 1791 établit qu'un point central serait pris dans chacun des 86 départements pour évaluer les distances, et que la lettre simple, c'est-à-dire sans enveloppe et pesant moins d'une once, payerait, dans l'intérieur du même département, 4 sous ; en dehors jusqu'à 20 lieues exclusivement, 5 sous ; de 20 à 30 lieues, 6 sous ; de 30 à 40 lieues, 7 sous ; de 40 à 50 lieues, 8 sous ; de 50 à 60 lieues, 9 sous ; de 60 à 80 lieues, 10 sous ; de 80 à 100 lieues, 11 sous ; de 100 à 120 lieues, 12 sous ; de 120 à 150 lieues, 13 sous ; de 150 à 180 lieues, 14 sous ; pour un parcours de 180 lieues ou plus, 15 sous.

Ces tarifs étaient exorbitants, ceux par lesquels on les remplaça bientôt furent ridicules. D'après la loi du 27 décembre 1793, le port des lettres à l'intérieur fut porté à 2 livres 10 sous, 5 livres, 7 livres 10 sous et 10 livres suivant les distances. Un économiste allemand, dont le nom est revenu plusieurs fois dans cet ouvrage, M. Rau, s'exprime comme il suit au sujet de ce tarif : « L'élévation insensée « au prix de 2 fr. 50 du port des lettres en France par la loi du 6 ni- « vôse IV détruisit presque toute correspondance et dut être sup- « primée au bout de six mois par la loi du 6 messidor an IV. » Les prix furent alors abaissés à 3, 5, 7 et 9 décimes suivant les distances : c'était encore excessif.

Ces folies désorganisèrent tout le service des postes. En 1791 il rapportait encore à l'État près de 12 millions ; il tomba bientôt à rien ; les dépenses finirent par dépasser les recettes ; en 1793 il fallut allouer 4 millions pour les frais du service qui n'étaient plus couverts par le

(1) *Traité des impôts* par M. de Parieu, t. III, p. 285.

prix des correspondances. Les transports par messagers particuliers reprirent sur une très grande échelle ; le trouble des temps, la violation du secret des lettres par les fonctionnaires contribuèrent tout autant que les tarifs élevés à faire affluer les correspondances dans les bureaux des entreprises particulières (1).

Le transport par messagers privés constitue une fraude. Il fut défendu d'abord pour des raisons politiques ; quand le service des postes fut affermé, une des conséquences nécessaires du bail, c'était d'interdire les transports par d'autres agents que ceux de la compagnie. Le complet monopole est, d'ailleurs, nécessaire pour la perception de l'impôt.

Sous le consulat, sous l'empire, sous la restauration le service des postes fut reconstitué. On fit des améliorations importantes pour le service des articles d'argent et pour le factage rural. La loi de 1827 fit faire quelque progrès. La taxe des lettres fut déterminée jusqu'en 1848 par la distance existant en ligne droite et non plus d'après la longueur du parcours administratif : la taxe moyenne des lettres en France fut alors d'environ 50 centimes. Il y avait d'après la loi de 1827 deux sortes de taxes progressives : 1° celle dont la progression avait lieu en raison combinée de la distance et du poids : c'était le cas pour les lettres expédiées d'un bureau de poste à un autre ; 2° celle dont la progression avait lieu en raison seulement du poids, c'était le cas des lettres dont le lieu d'origine et le lieu de destination étaient compris dans la circonscription d'un même bureau postal.

La progression pour les distances procédait par zones. On établit onze zones successives : voici quels étaient les tarifs pour la lettre simple :

De	40	à	80	kilomètres...	3	décimes.	De	400	à	500 kilomètres.	8 décimes.
	80	à	150	— ...	4	—		500	à	600 —	9 —
	150	à	220	— ...	5	—		600	à	750 —	10 —
	220	à	300	— ...	6	—		750	à	900 —	11 —
	300	à	400	— ...	7	—	Au-dessus de 900			—	12 —

Jusqu'à 40 kilomètres la taxe était seulement de 2 décimes pour les lettres simples. Tous ces prix étaient encore bien élevés : de Marseille à Dunkerque par exemple, d'Antibes à Rennes il en coûtait 1 fr. 20 pour le port d'une lettre simple. Encore le poids était-il bien minime : 7 grammes et demi. La progression à raison du poids était encore plus exorbitante et plus déraisonnable que celle à raison de la distance. De 7 grammes et demi à 10 grammes exclusivement, la taxe était une fois et demie le port de la lettre simple ; de 10 à 15 gram-

(1) Voir, pour de plus amples détails, le *Traité des impôts* de M. de Parieu, t. III, p. 288 et suivantes.

mes, deux fois le port de la lettre simple, et ainsi de suite, en ajoutant de 5 en 5 grammes la moitié du port de la lettre simple. Aujourd'hui ce tarif nous paraît monstrueux. Il l'était, en effet, et de plus illogique, car une lettre de 15 grammes n'aurait pas dû payer le double d'une lettre de 7 grammes et demi, attendu que le poids, surtout quand il reste dans ces limites, n'augmente pas les frais de manipulation et de distribution d'une lettre, lesquels, somme toute, composent la plus grande partie des dépenses du service postal. Une lettre de 15 grammes de Pau à Dunkerque, qui coûte actuellement 15 centimes, payait alors 2 fr. 40 centimes, seize fois plus, et l'argent avait dans ce temps beaucoup plus de valeur qu'aujourd'hui.

Nous avons dit qu'il était illogique de suivre une progression aussi rapide pour le poids des lettres : en effet, surtout maintenant et par suite des conventions avec les chemins de fer, le transport proprement dit ne tient guère de place dans les dépenses de la poste ; les frais principaux sont ceux de l'administration centrale, du loyer des bureaux, de la classification, de la distribution. Cette rapide progression d'après le poids est une entrave aux correspondances commerciales et n'a guère d'utilité pour le Trésor, le public s'arrangeant pour éviter la taxe en usant d'un papier très fin.

L'injustice de la progression rapide de la taxe suivant la distance, quoique moins sensible, est certaine, le prix du transport étant peu de chose. Il a été reconnu, au sein de la commission officielle de réforme postale de 1844, que la lettre la plus coûteuse pour l'expéditeur ou le destinataire ne coûte à l'État que 5 centimes de plus que la lettre la moins coûteuse (1). Il y avait donc un écart énorme entre la différence du prix de revient du transport des lettres suivant les distances et la différence des taxes exigées comme prix de port. Notons qu'aujourd'hui, par suite des conventions avec les chemins de fer et du grand nombre des lettres relativement aux frais généraux, il y a une différence beaucoup moindre entre le prix de revient de la lettre la moins chère et celui de la lettre la plus chère : cette différence est insignifiante et négligeable.

L'injustice de ce système de progression rapide de la taxe en raison de la distance et du poids, ses inconvénients pratiques de tout genre étaient si bien reconnus que l'État dut prendre l'initiative d'une ré-

(1) Voici comment s'exprimait cette commission : « La lettre qui ne parcourt que « 40 kilomètres et qui coûte 9 centimes 3/4 pour sa part tant dans les frais généraux « que dans les frais de locomotion, acquitte une taxe de 20 centimes ; elle paye, par « conséquent, un impôt de 10 centimes 1/4, tandis, au contraire, que la lettre qui « parcourt la distance la plus longue et pour laquelle on dépense 14 centimes 3/4 « paye une taxe de 1 fr. 20 cent., c'est-à-dire encore un impôt onze fois plus fort que « la première. » *Traité des impôts*, de M. de Parieu, t. III, p. 296.

forme. En 1845 la proposition d'une taxe uniforme pour les lettres n'échoua dans la Chambre que par le partage égal des voix sur l'ensemble des clauses que contenait le projet de loi. En 1846, le gouvernement abandonnant le principe de l'uniformité de la taxe qu'il s'était efforcé, sans succès, de faire triompher, présenta comme mesure de transition un projet qui réduisait les zones à quatre et fixait les taxes pour chacune d'elles à 20, 30, 40 et 50 centimes au maximum. La taxe unique était déjà appliquée au transport de 100 millions de journaux, prospectus, imprimés et lithographies d'un bout à l'autre de la France.

La préoccupation du législateur devant ces équitables mais incomplets projets de réforme, c'était la crainte de priver le Trésor d'un revenu important. La condition première de toute réforme financière est d'avoir d'excellentes finances, un budget se soldant par des excédents de recettes. Telle n'était malheureusement pas la situation de la monarchie de juillet depuis 1840. Une autre condition encore de toute utile réduction de tarifs en matière d'impôts, c'est qu'elle soit assez nette, assez sensible pour agir vivement sur les habitudes du public, de façon que la multiplication des unités consommées compense, si ce n'est totalement, du moins en partie, le dégrèvement de chacune de ces unités.

Le gouvernement de 1848 était naturellement saisi de la question de réforme postale, qui avait occupé l'opinion publique et les Chambres dans les dernières années du précédent règne. Le célèbre économiste Bastiat proposa à l'Assemblée, dont il était membre, d'adopter pour toute la France une taxe unique au taux de 5 centimes, avec affranchissement forcé. Un autre projet d'initiative parlementaire demandait que le poids de la lettre simple fût élevé de 7 grammes et demi à 10. La seconde de ces motions était fort raisonnable : la première était singulièrement exagérée. Elle eût constitué l'État en perte notable, énorme même, sur le service postal, d'autant plus que le transport des dépêches n'était pas alors gratuit pour le gouvernement, comme il l'est sur nos lignes de chemins de fer.

Le décret du 24 août 1848 décida qu'à partir de 1849, la lettre de 7 grammes et demi et au-dessous, circulant d'un bureau de poste à un autre, sur toute l'étendue de la France, serait uniformément taxée à 20 centimes, pourvu qu'elle fût affranchie. Un autre article du décret introduisit les timbres-poste. Jusque-là le port des lettres était payé par le destinataire ; peu à peu l'habitude se prit de n'user que de lettres affranchies et elle est actuellement générale.

Les tarifs postaux à l'intérieur ont été remaniés en France depuis 1848 plusieurs fois. Deux fois la taxe fut portée de 20 à 25 centimes.

Du 1er juillet 1850 au 1er juillet 1854, la taxe de 25 centimes fut ainsi mise en vigueur; du 1er juillet 1854 jusqu'en 1871, on revint au taux de 20 centimes; depuis nos désastres en 1871 on a relevé la taxe à 25 centimes; en 1878 on l'a réduite uniformément à 15 centimes pour tout le territoire. Pour les lettres circulant à l'intérieur de la circonscription d'un même bureau de poste ou de Paris pour Paris, la taxe, à partir de 1853, fut de 10 centimes; elle fut élevée à 15 centimes quand la taxe des lettres circulant d'un bureau à un autre dans les départements fut portée à 25 centimes en 1871. Ces tarifs ne s'appliquent qu'aux lettres affranchies, c'est-à-dire dont l'expéditeur a payé le port d'avance; des tarifs plus élevés sont en vigueur pour les lettres non affranchies. En 1862 le poids de la lettre simple fut porté de 7 grammes et demi à 10 grammes. A partir de 1876 il est de 15 grammes. D'autres modifications heureuses ont eu lieu dans la même période : par exemple, la suppression du décime rural, c'est-à-dire des 10 centimes supplémentaires que devaient payer les habitants de la campagne pour la délivrance à domicile; la suppression du décime pour voie de mer entre la France, la Corse et l'Algérie. Nous publions et nous étudions plus loin un tableau des variations du nombre des correspondances, et des oscillations du produit des postes par suite de ces réformes.

En dehors du transport des lettres ordinaires, la poste se charge du transport à prix réduit des journaux, des prospectus, des échantillons, des lettres déclarées ou recommandées, des lettres chargées contenant de l'argent et des envois d'argent par mandat. Enfin, dans ces derniers temps, sur l'initiative de M. Wolowski, on a introduit en France la carte postale, mais en la soumettant d'abord à des taxes exagérées, 10 ou 15 centimes suivant qu'elle circulait de Paris pour Paris ou dans les départements. Il en coûtait aussi cher pour envoyer une carte postale de Paris à Neuilly (Seine), c'est-à-dire pour lui faire faire quelques kilomètres, parfois même quelques mètres seulement, que pour en envoyer une de Paris à Saint-Pétersbourg : aujourd'hui la carte-poste est réduite à 10 centimes. Dans divers pays, notamment en Allemagne, la poste a beaucoup étendu les branches de son service. Elle transporte à des tarifs réduits les objets d'un faible volume, ceux qui pèsent quelques kilogrammes. En France aussi, sous le ministère de M. Cochery, on a beaucoup accru les attributions de la poste, transport de petits colis, abonnement aux journaux, recouvrements de traites, etc.

C'est d'Angleterre que sont parties les réformes postales les plus importantes : l'uniformité de la taxe pour tout le royaume et l'adoption d'un taux très modique, 10 centimes, en second lieu l'élévation

considérable du poids de la lettre simple. Aussi est-ce à l'occasion de ce pays que nous allons rechercher les effets de ces mesures.

En Angleterre l'invention de la poste est due, dit-on, à Édouard IV, lors de la guerre qu'il fit à l'Écosse. C'était, à l'origine, un service tout politique, réservé aux besoins du gouvernement. La poste ne prit un développement considérable que sous le protectorat de Cromwell. C'est alors que le monopole fut définitivement constitué. Il eut quelque mal à s'établir. La corporation des marchands de Londres fut empêchée de constituer une concurrence. Macaulay nous apprend que sous les Stuarts un simple particulier avait organisé un service de poste à 10 centimes (1 penny) dans l'intérieur de Londres. Sous la reine Anne le tarif variait, suivant les distances, de 3 pence à 14 pence (30 centimes à 1 fr. 40).

Le produit brut des postes fut de 500 liv. sterl. en 1644; 43,000 liv. sterl. en 1674; 111,000 liv. sterl. en 1710; 235,000 liv. sterl. en 1744; 418,000 liv. sterl. en 1788; 1,670,000 liv. sterl. en 1807, laissant à cette époque un produit net de 1,277,000 liv. sterl. ou 32 millions de francs; en 1838, le produit brut était de 2,346,278 liv. sterl. (59 millions de francs), et le produit net montait à 1,659,510 liv. sterl. ou 42 millions en chiffres ronds. Ce produit était calculé par la déduction des frais autres que ceux des subventions aux paquebots.

C'est en 1837 que Rowland-Hill fit sa fameuse proposition de réforme, elle consistait dans le droit uniforme de 10 centimes (1 penny) sur tout le territoire du Royaume-Uni pour les lettres préalablement affranchies. Quoique l'auteur de ce projet ne fût qu'un simple particulier, le gouvernement n'hésita pas à accueillir son idée. Au mois de décembre 1839, on commença par une sorte d'essai; on réduisit à quatre pence (40 centimes) pour l'intérieur du royaume la taxe des lettres qui ne pesaient pas plus d'une demi-once (15^{gr},55); auparavant le taux moyen du port était de 7 pence à 7 1/2 (70 à 75 centimes). Après cette expérimentation, qui ne dura qu'un mois, la taxe de la lettre simple (15^{gr},55) fut abaissée uniformément à 1 penny (10 centimes) pour toute l'Angleterre si elle était affranchie, et au double si elle ne l'était pas. On supprima en même temps les franchises parlementaires qui permettaient aux membres du Parlement de recevoir quinze lettres par jour et d'en écrire dix.

La réforme de Rowland-Hill est devenue célèbre dans le monde entier; le peuple anglais a décerné une récompense nationale à ce modeste citoyen, il lui a ensuite élevé une statue : son nom est un de ceux que la postérité vénérera comme étant attaché au souvenir de l'un des plus grands progrès sociaux qui aient été accomplis dans ce siècle. La réforme de Rowland-Hill a donné, en effet, des résultats

extraordinaires pour le développement des correspondances, c'est-à-dire des moyens d'information, d'instruction, de consolation. Au point de vue fiscal, néanmoins, cette réforme n'a pas toujours été bien comprise. Loin d'avoir augmenté les revenus du Trésor, elle les a considérablement diminués pendant plus de vingt ans. Ce n'est pas une critique que nous faisons ici : nous redressons seulement un préjugé assez répandu d'après lequel toute diminution de taxe produit immédiatement une augmentation des recettes nettes.

Voici quels furent les résultats de la grande réforme britannique (1) :

ANNÉES.	NOMBRE de lettres.	AUGMENTATION annuelle pour cent.	REVENU BRUT du service postal.	REVENU NET du service postal (*).
			liv. sterl.	liv. sterl.
1839 (avant la réforme).....	76,000,000	»	2,390,761	1,633,764
1840 (après la réforme).....	169,000,000	122 1/2	1,359,466	500,689
Moyenne annuelle de 1841 à 1845.....	227,000,000	9 1/2	1,658,614	656,809
Moyenne annuelle de 1846 à 1850.....	327,000,000	5	2,143,717	838,944
Moyenne annuelle de 1851 à 1855.....	410,000,000	5 3/4	2,539,836	1,128,502
Moyenne annuelle de 1856 à 1860.....	523,000,090	4 1/4	3,135,587	1,349,676
Moyenne annuelle de 1861 à 1865.....	648,000,000	5 1/2	3,891,568	1,817,380
Moyenne annuelle de 1866 à 1870.....	800,000,000	4	4,618,146	2,198,220
Année 1871	867,000,000	2 1/3	4,900,454	2,340,657
— 1872	885,000,000	2	5,208,922	2,454,158
— 1873..	907,000.000	2 1/2	5,348,040	2,501,333
— 1874.....	967,000,000	6 7/10	5,751,600	2,742,012
— 1875	1,008 392,100	4 2/10	5,815,000	2,736,000
— 1876	1,018,955,200	1	6,017.000	2,727,000
— 1880-81.....	1,176,000,000	3	6,700.000	3,285,000

(*) Pour avoir le revenu net, nous déduisons du revenu brut tous les frais autres que ceux des subventions pour les paquebots. On sait que, dans la plupart des pays, ces subventions sont accordées par des motifs autres que ceux d'une bonne organisation du transport des lettres. En 1880-81 ces subventions s'étaient élevées à 716,000 liv. et réduisaient, avec quelques autres frais accessoires, à 2,500,000 liv. ou 62 millions de fr. le bénéfice définitif du Trésor.

Il suffit de jeter les yeux sur ce tableau pour voir quelles ont été les conséquences, au point de vue social et au point de vue fiscal, de la grande réforme qu'a inspirée Rowland-Hill. Immédiatement, en un an, de 1839 à 1840, le nombre des lettres dans le Royaume-Uni a plus que doublé, passant de 76 millions à 169. Il est vrai que le droit avait été réduit en moyenne au septième de ce qu'il était, puis-

(1) Nous empruntons les chiffres antérieurs à 1880 au vingt-troisième rapport du *Postmaster general* et ceux de 1880-81 au *Statistical abstract*.

que du taux moyen de 70 ou 75 centimes il avait été abaissé uniformément à 10 centimes. Avant la réforme postale la taxe des lettres était, de l'autre côté de la Manche, en général plus élevée que de ce côté-ci avant 1848. Depuis 1839 le chiffre des correspondances n'a cessé de croître en Angleterre, il a atteint enfin en 1875 plus d'un milliard, soit treize fois plus qu'en 1839. Il y aurait certainement de l'exagération à attribuer à la seule réforme de Rowland-Hill cette énorme multiplication des correspondances dans cet intervalle de trente-cinq ans. D'autres causes aussi y ont contribué, nous les énumérerons tout à l'heure. Mais la très grande modération de la taxe était la condition sans laquelle ces autres causes eussent été, pour la plus grande partie, stérilisées. Dans le Royaume-Uni il s'écrit actuellement plus de trente-quatre lettres par habitant : en 1839 il ne s'en écrivait que trois. Quel avantage n'est-ce pas pour le commerce, pour la facilité des échanges, pour la commodité de la vie, pour le repos et la joie des familles, pour l'agrément et la fréquence des relations, pour la propagation de la science et des connaissances utiles!

Au point de vue fiscal la réforme de Rowland-Hill a été mal interprétée et on en a tiré des conclusions exagérées. Le revenu brut de la poste est resté pendant treize ans au-dessous de ce qu'il était avant la réforme, et le revenu net a été plus affecté encore : ce n'est qu'après vingt-deux ou vingt-trois ans qu'il a regagné le niveau primitif, celui d'avant la réforme. Que le revenu brut dût décroître par la réduction de la taxe au septième de ce qu'elle était, cela était de toute évidence. On ne pouvait espérer que le nombre des correspondances fût septuplé en un an ou même en quelques années. Le revenu net devait souffrir davantage encore ; car l'accroissement même des correspondances nécessitait un accroissement de frais et était causé en partie par l'amélioration du service. Il fallait plus d'employés pour classer et pour distribuer les lettres, plus de bureaux de poste pour les recevoir ; les dépenses en personnel, en matériel, en transports devenaient donc chaque année plus grandes (1). Aussi ce n'est qu'a-

(1) Voici, d'après les rapports du *Postmaster general*, quels ont été, à différentes époques, les frais du service postal (non compris les subventions aux paquebots) :

Années.	Liv. sterl.
1839 (avant la réforme)..	756,999
1840 (après la réforme)..	858,676
Moyenne annuelle de 1841 à 1845.....	1,001,450
Moyenne annuelle de 1846 à 1850.....	1,304,772
Moyenne annuelle de 1851 à 1855.....	1,441,334
Moyenne annuelle de 1856 à 1860.....	1,785,901
Année 1872	2,754,766
— 1873	2,846,707
— 1874	3,009,588
— 1876	3,290,000
— 1880-81.....	3,415,200

près vingt-deux ou vingt-trois ans que le revenu net a atteint le taux d'avant la réforme.

Il y a donc une véritable erreur à prétendre que la réforme postale anglaise ait été productive pour le Trésor, au moins d'une manière directe. En 1840 le Trésor anglais a perdu de ce chef 29 millions de francs ; la perte a été en s'atténuant les années suivantes ; mais elle était encore de près de 20 millions dans la neuvième année qui a suivi la réforme. Si l'on fait le compte, on voit que dans les vingt-deux ou vingt-trois années qui se sont écoulées avant que les recettes nettes des postes atteignissent le niveau où elles s'élevaient lors des tarifs élevés, le Trésor a encaissé de ce chef environ 400 millions de moins que s'il avait maintenu le régime antérieur. Aujourd'hui le produit net des postes est supérieur à ce qu'il était avec des taxes six ou sept fois plus élevées il y a trente-cinq ans. En 1880-81 il atteignait, non déduites les subventions aux paquebots, 82 millions de francs, dépassant de 41 millions le revenu net de 1839. Mais il a fallu, remarquons-le, quarante et un ans et un concours de circonstances heureuses pour en arriver là.

Est-ce à dire, cependant, que la perte du Trésor dans ce long intervalle ait été égale à la diminution du revenu net des postes et que le fisc n'ait pas trouvé quelques compensations indirectes à ce préjudice? Le bas prix des correspondances a dû aider au développement du commerce, faciliter l'essor d'industries qui fussent, sous le régime des anciens tarifs, restées stationnaires, et par mille canaux détournés le Trésor a reçu, comme augmentation du produit des autres taxes, des sommes qui annulaient peut-être ou qui du moins atténuaient notablement la perte qu'il subissait par la longue diminution des recettes postales.

Ce n'est pas toujours, même au point de vue pratique, un bon système que d'isoler absolument un phénomène financier; toute réduction de droits a des effets directs et des effets indirects, des conséquences immédiates et des conséquences différées : quand on réduit une taxe sur un instrument universel de travail et de production, toute l'économie sociale en éprouve l'influence. La réforme postale a été, sans doute, avec les chemins de fer, les bateaux à vapeur, les télégraphes, l'or de l'Australie et de la Californie, au nombre de ces causes puissantes et diverses, qui ont si magnifiquement accru les échanges dans ces quarante dernières années.

Les causes sont très nombreuses qui tendent dans tout pays à augmenter chaque année le nombre des correspondances et par conséquent le produit brut de la poste : les principales de ces causes sont les cinq suivantes : 1° l'accroissement de la population : cet ac-

croissement est plus ou moins considérable, mais il se produit toujours chez les nations laborieuses ; 2° le développement de l'instruction. Il n'y a pas de pays en Europe où l'instruction ne fasse chaque année des progrès et ne s'étende à une plus forte partie de la population. Or, il est bien évident que plus il y a de gens sachant lire et écrire, plus il y a même d'hommes ayant, outre ces connaissances rudimentaires, une certaine culture intellectuelle et morale, plus aussi les correspondances deviennent nombreuses; 3° le déplacement de la population : quand chacun ne reste plus rivé au foyer domestique, que les enfants s'en vont chercher fortune loin de leurs familles, dans les pays industriels où ces déplacements sont fréquents, le nombre des correspondances se ressent naturellement de ces nouvelles habitudes; 4° la plus grande facilité, la plus grande rapidité des transports : quand tout le pays est couvert de routes et de chemins, quand les mo yens de locomotion accélérée sont très répandus, qu'il ne faut que quelques heures pour se rendre où il fallait autrefois plusieurs jours, le nombre des correspondances aussi s'accroît dans des proportions considérables; 5° enfin le développement du commerce et des affaires : cette dernière cause est en quelque sorte la résultante des précédentes.

On ne peut nier que ces différentes causes n'aient contribué avec le bas prix des correspondances à rendre dans le Royaume-Uni le nombre des lettres en 1881 quinze fois et demi plus considérable qu'en 1839 avant la réforme postale.

Quand on parle des postes, il faut toujours distinguer le revenu brut du revenu net : celui-ci ne forme dans la plupart des pays qu'une part légère de celui-là. Dans quelques contrées même, comme en Amérique, il n'y a pas encore de revenu net des postes. La proportion du revenu net au revenu brut est d'autant plus faible que les taxes sont moins élevées. Quand les taxes restent les mêmes, différentes causes tendent à réduire le prélèvement des frais d'exploitation sur le revenu brut. Ces causes sont : 1° la non-proportionnalité de certaines dépenses, comme celles des installations et des loyers, au chiffre des affaires, c'est-à-dire au nombre des correspondances : celui-ci pourrait s'accroître beaucoup sans que les frais d'installation éprouvassent une augmentation proportionnelle; 2° l'habitude de plus en plus répandue de l'affranchissement réduit beaucoup les formalités et les pertes; 3° beaucoup d'États, notamment la France, ont stipulé dans les cahiers des charges avec les compagnies de chemins de fer le transport gratuit de la poste : à mesure que le réseau de chemins de fer s'étend, les frais de transport à supporter par l'État diminuent; 4° le développement de la navigation à vapeur et de la

concurrence maritime permettra de réduire les subventions aux paquebots : nous ne déduisons pas, d'ailleurs, le montant de ces subventions du produit brut des postes pour avoir le produit net, parce que les États, en les accordant, se préoccupent d'autres considérations que de celles du service postal ; ces considérations sont l'influence politique et le développement général du commerce du pays. L'exemple de l'Angleterre montre combien sont faibles relativement à chaque lettre les frais du service des postes. On a vu que chez nous en 1844 on estimait que le prix de revient d'une lettre pour l'administration variait de 9 centimes 3/4 à 14 centimes 3/4 selon les distances. Dans le Royaume-Uni le prix uniforme de la lettre simple (28 grammes) est de 10 centimes, et cependant les recettes nettes font à peu près la moitié des recettes brutes, d'où l'on peut conclure que le prix de revient d'une lettre en moyenne ne dépasse guère 5 centimes.

Il est curieux de se rendre compte des frais du service postal. Déduction faite des subventions aux paquebots, les frais se sont élevés à 3,290,000 livres sterling ou 82,000,000 de fr. dans le Royaume-Uni pour l'année 1876. Cette dépense totale se répartit ainsi qu'il suit entre les principaux chapitres : 2,046,000 livres sterling (51 millions de francs) pour les traitements, les salaires, les pensions du personnel ; 680,000 livres sterling (17 millions de francs) pour les transports par chemins de fer ; 206,000 livres sterling (5 millions de francs) pour les transports par voitures, omnibus, etc. (*for conveyance by coaches, carts and omnibuses*). Cette énumération démontre quelle faible place tiennent les transports proprement dits dans les frais de l'administration postale : ils ne coûtent que 22 millions de francs sur un total de 82 millions de dépenses et sur un ensemble de 150 millions de recettes. C'est là une preuve évidente de l'absurdité et de l'iniquité de l'ancien système qui graduait les taxes suivant les distances et suivant le poids, en n'accordant qu'un poids très faible pour la lettre simple.

En 1848 s'est faite en France une réforme analogue à celle de Rowland-Hill, mais moins profonde. Les résultats, par conséquent, en ont été moins sensibles, soit au point de vue du Trésor, soit au point de vue des affaires. Cette réforme coïncidait, d'ailleurs, avec des troubles politiques intenses et une véritable panique financière et commerciale. Voici quels furent, avant et après cette réforme, les nombres de correspondances et les produits qu'elles rapportèrent à la poste française (1) :

(1) Les chiffres qui figurent ici ne sont pas absolument conformes à ceux des précédentes éditions de cet ouvrage. La raison en est aux inexactitudes ou aux variations

ANNÉES.	NOMBRE DES LETTRES		PROPORTION DES LETTRES		NOMBRE total des lettres.	PRODUITS.
	affranchies.	non affranch.	affranchies.	non affranch.		
	milliers.	milliers.			milliers.	mill. de fr.
1847	12,618	113,832	10 p. 100	90 p. 100	126,480	45,048
1849	23,749	134,527	15 —	85 —	158,268	32 186
1850	31,900	127,600	20 —	80 —	159.500	35,622
1853	40,819	144,722	22 —	78 —	185,542	42,899
1855	198,489	35,027	85 —	15 —	233,516	45,835
1857	222,790	29,663	88 2/3 —	11 1/3 —	252,453	48,041
1860	237,150	26,350	90 —	10 —	263,500	53,470
1862	253,730	29,270	89 2/3 —	10 1/3 —	283,000	58,000
1863	261,000	29,000	90 —	10 —	290,000	60,776
1864	276,048	24,495	91.12 —	8.88 —	300,543	61.611
1865	289,556	23.950	91.73 —	8.27 —	313,506	65,096
1866	301.326	22,198	92.64 —	7.36 —	323,525	67,208
1867	320,787	21,229	93.39 —	6.61 —	342,017	70,919
1868	329,735	19,100	94.18 —	5.82 —	348,655	72,403
1869	344,765	19,981	94.53 —	5.47 —	364,746	75.745
1870	265,164	16,187	93.89 —	6.10 —	281,351	56,845
1871	293,329	11,785	95.94 —	4.01 —	305,114	74,709
1872	»	»	»	»	339,712	87,895
1873	»	»	»	»	340,855	87.416
1874	»	»	»	»	350,594	89,643
1875	»	»	»	»	367,000	92,894
1876	»	»	»	»	381,900	90,771
1877	»	»	»	»	393,843	92,798

Il suffit de jeter les yeux sur le tableau ci-dessus pour juger des effets de la réforme postale en France. Avant 1848 le nombre des correspondances était chez nous plus considérable qu'avant 1840 en Angleterre : en 1839 il ne s'élevait dans ce pays qu'à 76 millions ; en 1847 en France il était de 126 millions. La réduction du prix des correspondances d'environ moitié à partir de 1849 eut pour effet d'en augmenter de 25 p. 100 le nombre dans la même année : il est bien probable que l'accroissement eût été de 40 p. 100 si l'année eût été moins calamiteuse. En 1857, époque d'ordre, dix ans après la réforme, le chiffre des lettres avait doublé ; depuis 1857 jusqu'à 1869, dernière année normale du tarif à 20 centimes, l'augmentation du nombre des correspondances ne fut que de 46 p. 100 : il n'atteignait que 364 millions, tandis qu'en Angleterre à la même époque il avait dépassé 800 millions. Ainsi doublement du nombre des lettres dans les dix années qui suivent l'abaissement de la taxe de moitié ; augmentation de moins de 50 p. 100 du nombre des lettres dans les douze années qui succèdent à cette première période : cela seul dit assez l'influence de la réduction des tarifs sur le développement des correspondances.

des statistiques officielles. Dans les deux premières éditions nous avions emprunté nos tableaux à l'*Annuaire des postes;* ceux-ci sont tirés du *Bulletin de statistique*, t. V, p. 309.

Après la guerre de 1870-71 les tarifs postaux ont été élevés en France à 25 centimes pour les lettres circulant d'un bureau à un autre et à 15 centimes pour Paris ou pour les lettres circulant à l'intérieur de la circonscription d'un même bureau en province : c'était une augmentation de 50 p. 100 dans ce dernier cas et de 25 p. 100 dans le premier. Il est difficile de se rendre un compte exact des effets de cet accroissement des taxes, parce que différentes autres circonstances ont pu influer sur le nombre des lettres, notamment la perte de l'Alsace-Lorraine, les préjudices causés par la guerre, la diminution du revenu des citoyens par l'accroissement des impôts, l'établissement des cartes postales en 1873. On ne peut donc faire que des conjectures. Il nous paraît cependant hors de doute que l'élévation du tarif a été l'une des causes de la diminution du nombre des lettres. En 1869 il s'écrivait en France 364 millions de lettres, en 1874 seulement 350 millions, c'est-à-dire moins qu'en 1869 ; nous avons perdu, il est vrai, l'Alsace-Lorraine, soit un vingtième de notre population : cette perte pourrait expliquer l'amoindrissement des correspondances, d'autant plus que l'Alsace-Lorraine était une de nos provinces les plus instruites et les plus industrielles. Mais dans la période quinquennale de 1864 à 1869 le nombre des lettres s'était accru en moyenne de 13 millions environ par année. En ne comptant pas les deux années néfastes de 1870 et de 1871, le nombre des lettres eût dû s'accroître dans la période 1869-1874 de 35 à 40 millions. C'est, suivant nous, l'augmentation des taxes postales qui a principalement arrêté ce développement : car, malgré nos malheurs, le revenu kilométrique moyen de nos chemins de fer s'est sensiblement développé de 1869 à 1874 : le commerce extérieur a notablement augmenté, l'instruction est plus répandue. Il est probable que le nombre des lettres se fût considérablement accru sans le changement des tarifs.

Au point de vue du nombre des correspondances, l'exemple de la France vient à l'appui de celui de l'Angleterre : une réforme moins profonde a produit dans le premier de ces pays des effets moins profonds, mais de même ordre que dans le second.

Au point de vue du Trésor, les conclusions sont aussi les mêmes. Considérons d'abord le revenu brut de la taxe des lettres : en 1847 il était de 45 millions; jusqu'en 1855, c'est-à-dire pendant les six années qui suivirent l'abaissement des droits, il resta assez notablement au-dessous de ce chiffre : la perte cependant ne fut, pendant la première année et malgré des circonstances défavorables, que de 13 millions ou de 28 p. 100 de la recette brute antérieure; cela tient à ce que la différence entre les nouveaux et les anciens tarifs était

beaucoup moins forte qu'en Angleterre. Quant au revenu net, il est probable qu'il ne fut pas regagné avant 1860 ou 1861, c'est-à-dire onze ou douze ans après la réforme.

Si l'on examine maintenant l'effet du relèvement des taxes en 1871, on voit que la recette du Trésor s'en est trouvée accrue, mais dans une proportion fort inférieure à celle de l'accroissement de la taxe. En 1869 le produit brut de la taxe des lettres était de 75,745,000 francs; en 1874 il monta à 89,643,000, soit 14 millions de plus : or les tarifs avaient été élevés de 25 p. 100 pour les lettres autres que celles circulant dans l'intérieur de Paris ou dans la circonscription d'un même bureau, et de 50 p. 100 pour ces deux dernières catégories. L'accroissement des produits de la taxe eût donc dû être d'environ un tiers, ce qui eût porté le produit à 100 millions de francs; en outre il y avait eu dans les cinq années de la période 1864-1869 une plus-value de 14 millions de francs, soit de près de 3 millions par année. Cette simple plus-value, sans augmentation des tarifs et en mettant de côté les deux années calamiteuses 1870 et 1871, eût pu produire à la fin de 1874 une augmentation de 9 millions comparativement aux résultats de 1869, soit une plus-value qui n'est pas très inférieure à l'augmentation des recettes qui est résultée de l'accroissement des droits.

Nous avons dit qu'il faut tenir compte de la perte de l'Alsace et de la Lorraine, de l'introduction des cartes postales, d'ailleurs fort peu en usage, depuis 1873, enfin du préjudice économique que la guerre a pu infliger au pays. Cet entre-croisement de causes diverses et contraires ne permet que des conjectures relativement aux effets de l'élévation des tarifs en 1871. Nous ne croyons pas cependant nous tromper en disant que cette augmentation des droits n'a produit au Trésor qu'un très faible accroissement de recettes en 1872 et en 1873, et que le développement naturel des correspondances avec des tarifs moins élevés lui eût presque assuré, au bout de trois ou quatre années, un revenu équivalent à celui qu'il retira de ses tarifs accrus.

Depuis 1878, une réforme importante s'est accomplie en France. La taxe intérieure est réduite uniformément à 15 centimes pour un poids de 15 grammes; celle des cartes postales à 10 centimes; les tarifs pour les journaux, les imprimés, etc., sont également diminués. Il était malaisé de prévoir l'importance et la durée des sacrifices que cette réforme complexe imposerait au Trésor. Dans le projet de budget pour 1879, M. Léon Say n'évaluait les recettes postales qu'à 108 millions de francs, tandis qu'en 1877 elles avaient produit 119 millions et demi; or, comme les plus-values sont en général de

2 millions et demi à 3 millions par an pour les postes, le produit de 1879, s'il n'y avait pas eu de réforme, aurait dû vraisemblablement s'élever à 126 millions de francs; le ministre des finances pensait donc que la réduction des tarifs ferait perdre en 1879 environ 18 millions de francs au Trésor. D'après M. Le Cesne, député, qui avait proposé en 1876 un projet de réduction de la taxe intérieure à 15 centimes, le produit des lettres payant 25 centimes était de 57,600,000 fr. en 1874; une diminution des deux cinquièmes de la taxe eût représenté 23,040,000 fr.; mais, d'après l'auteur du projet, les précédents autorisaient à penser que l'augmentation du nombre des correspondances, par suite de la réduction de la taxe, serait de 25 p. 100 dès la première année, ce qui réduirait à 14,700,000 fr. la perte du Trésor; cette perte devait être légèrement aggravée par suite des réductions dans les autres tarifs de la poste, sur les journaux, papiers d'affaires, etc.

Un statisticien très soigneux, M. de Foville, a consacré dans l'*Économiste français* toute une série d'articles, dans le courant de l'année 1877, à l'étude des conséquences fiscales des réformes postales dans les différents pays. Voici le résumé des nombreux chiffres qu'il a recueillis :

1° En Angleterre, en 1840, une réduction de prix de 75 p. 100 environ a été suivie, après un an, d'un accroissement de circulation de 120 p. 100 : perte pour le Trésor, 45 p. 100;

2° En Belgique, en 1870, réduction de prix de 33 p. 100, suivie d'un accroissement de circulation de 20 p. 100 : perte, 20 p. 100;

3° En Autriche, en 1866, réduction de prix de 28 p. 100, suivie d'un accroissement de circulation de 12 p. 100 : perte, 20 p. 100;

4° En 1849, en France, réduction de prix de 46 p. 100, suivie d'un accroissement de circulation de 31 p. 100 : perte, 29 p. 100;

5° En 1854, en France, réduction de prix de 20 p. 100, suivie d'un accroissement de circulation de 17 p. 100 : perte, 6 à 7 p. 100.

La conclusion de M. de Foville était que le résultat probable d'une réduction de 40 p. 100 (0 fr. 15 au lieu de 0 fr. 25 par lettre) serait un accroissement de circulation de 30 p. 100 et une perte de 22 p. 100 sur le produit brut. Cette prévision était un peu plus favorable que celle de M. Le Cesne. D'après M. de Foville également, le résultat probable d'une réduction de 60 p. 100 (0 fr. 10 au lieu de 0 fr. 25) serait un accroissement de circulation de 60 p. 100, et une perte de 36 p. 100 sur le revenu brut. On sait que la réduction de 25 à 15 centimes de la taxe de la lettre simple a été appliquée en France à partir du 1er mai 1878. Or, l'ensemble des taxes postales a produit en 1878 environ 105 millions de francs, au lieu de 119 millions et

demi en 1877 ; si on joint à ce dernier chiffre la plus-value annuelle qui eût dû s'effectuer, soit 3 millions, on voit que sans la réduction de la taxe, le produit de 1878 eût été de 123 millions; la perte par suite de la réduction de la taxe a donc été de 18 millions pour huit mois, ce qui représente 27 millions pour l'année entière, ou 22 p. 100 de perte pour un abaissement de tarifs de 29 p. 100.

Un autre point intéressant est celui de la durée des pertes pour le Trésor, par suite de ces réformes. En Angleterre, il a fallu près de vingt-cinq ans pour que le revenu net fût regagné; en Belgique, il a fallu plus de cinq ans pour retrouver le chiffre antérieur du revenu brut, accru des plus-values normales; en Autriche on se retrouva au pair, comme revenu brut, dès la quatrième année, mais le produit net a continué à diminuer, probablement par suite des dépenses qu'il a fallu faire pour améliorer une organisation qui, jusqu'en 1866, était très défectueuse.

Le revenu des postes ne provient pas seulement de la taxe des lettres proprement dites : plusieurs autres catégories de services y contribuent, quoique pour une moindre part ; ce sont : 1° les droits sur le transport des cartes postales, des journaux, des imprimés de toute nature, des échantillons, des papiers d'affaires : cette classification est défectueuse; les droits sur tous ces articles différents sont réunis, tandis qu'il importerait de relever à part le produit des cartes postales, qui ont une plus grande analogie avec les lettres qu'avec les journaux ou les échantillons; il faudrait aussi distinguer l'un de l'autre ces deux derniers articles; 2° les droits sur les articles d'argent, c'est-à-dire sur l'envoi d'une somme d'argent sous la forme de mandats; 3° les droits sur les envois de valeurs déclarées et cotées; 4° le produit des décomptes avec les offices étrangers; 5° les recettes diverses, comprenant notamment le produit des amendes et des transactions pour les délits et les infractions aux règlements postaux.

En 1878 le produit brut total de 102 millions de francs (1) de la poste française était composé des éléments suivants :

1° Taxe des lettres proprement dites (office français).....	78,582,570
2° Taxe des cartes postales, des journaux et imprimés.....	20,186,430
3° Droits perçus sur les valeurs cotées et les chargements.	1,280,792
4° Produits des offices étrangers.....	1,829,442
5° Recettes diverses.....	45,535
Total.....	101,924,889

(1) Ce chiffre, emprunté à l'*Annuaire statistique de la France* publié par le ministère de l'agriculture et du commerce, est inférieur de 3 millions à celui donné plus haut, lequel était tiré des publications que fait trimestriellement le ministère des finances sur le revenu des impôts. Nous ne saurions assez répéter combien sont regrettables toutes ces divergences entre les statistiques. (Note de la 3e édition.)

L'une des branches de recettes qui s'est le plus développée dans ces dernières années est celle des droits sur les lettres chargées, sur les chargements de valeurs déclarées et sur les lettres recommandées. En 1852 le nombre de ces objets transportés par la poste n'était que de 437,000 et le produit ne montait qu'à 322,900 fr.; en 1861 le nombre des objets n'était encore que de 1,997,000 et le produit de 837,000 fr. En 1865 le nombre était passé à 3,774,000 et le produit à 2,014,000 fr; en 1869 le nombre des objets s'éleva à 5,356,000 et le produit à 3,335,520 fr. En 1874 les lettres chargées, les chargements de valeurs déclarées et les lettres recommandées se sont élevés à 6,785,000 et le produit a atteint 6,404,159 francs, soit deux fois plus environ qu'en 1869 et vingt fois plus qu'en 1852.

Le produit du transport des journaux, des imprimés de toute nature, des échantillons, des papiers d'affaires s'est aussi accru dans des proportions énormes. Voici quelques chiffres à ce sujet :

Années.	Nombre d'objets (Journaux, imprimés, échantillons, papiers d'affaires, depuis 1873 cartes postales.)	Produit.
		Francs.
1851.....	33,967,500	1,019,025
1855.....	123,647,266	3,709,418
1861.....	188,930,000	5,611,233
1865.....	275,285,920	6,882,148
1869.....	367,186,800	10,216,235
1872.....	305,915,861	13,279,915
1873.....	331,785,724	14,635,410
1874.....	368,781,945	16,295,281
1878.....	545,119,046	20,186,450

Comme depuis 1873 on a fait entrer dans ce total les cartes postales, cet élément nouveau rend impossible la comparaison des dernières années avec les premières. Mais on voit quels progrès se sont accomplis de 1851 à 1869, tant dans le nombre que dans le produit des objets transportés. Au contraire, depuis la guerre, l'élévation imprudente des taxes sur les échantillons et sur les imprimés a fait baisser le nombre des objets; ce n'est qu'à partir de 1875 qu'il s'est assez notablement relevé, sous l'influence de dégrèvements spéciaux.

Le produit du transport des valeurs cotées et des chargements en est très faible : pour les chargements, il ne montait qu'à 1,315,689 fr. 1874, et le total de la somme versée s'élevait à 131,425,562 fr., le droit étant de 1 p. 100 ; il avait passagèrement été porté à 2 p. 100 en 1871 et en 1872; mais l'élévation exorbitante de ce taux réduisit considérablement le nombre des mandats, tout en donnant un produit légèrement supérieur à celui de l'année 1874 où le droit n'a été que de

1 p. 100. En 1878, le produit des droits perçus sur les articles d'argent a été bien supérieur, il s'est élevé à 3,085,000 fr. (1). En plus de ce droit de 1 p. 100 il était perçu sur chaque mandat-poste pour envoi d'argent au-dessus de 10 francs un droit de timbre de 25 centimes, de sorte que, pour envoyer 11 fr. par la poste, il en coûtait 36 centimes et en outre l'affranchissement de la lettre, soit encore 25 centimes, ce qui faisait en tout 61 centimes. Le produit de ce timbre sur les mandats s'est élevé en 1874 à 592,000 fr., mais il a été versé à l'administration de l'enregistrement et du timbre et ne figure pas dans les recettes postales. Ces tarifs sur les envois d'argent étaient tout à faits primitifs : il fallait non seulement supprimer le timbre sur les mandats, mais encore faire circuler ceux-ci sans qu'il soit besoin de les mettre dans une lettre, enfin réduire le droit à 1 quart p. 100 de la somme envoyée, avec un minimum de perception de 10 centimes pour les petits envois. Le ministre des finances a proposé dans le budget de 1880 la suppression de ce timbre sur les mandats. Sous le ministère spécial des postes de M. Cochery, on a remanié, pour les diminuer, tous ces tarifs sur les envois d'argent.

A partir de 1877 et de 1878, on a opéré d'autres réformes heureuses dans les branches accessoires de la poste en France. Pour les petits objets, pour les échantillons, de même que pour les articles d'argent, les lettres chargées et les lettres recommandées, les tarifs qui étaient exorbitants ont été réduits. Dans un pays démocratique et de petite industrie, comme l'est la France, la réduction de ces droits est un grand bienfait. Nous devons une grande partie de notre prospérité à nos industries de luxe et aux produits de la mode. Or, l'un des meilleurs moyens de propagande extérieure pour ces industries, ce sont les prospectus et surtout les échantillons. C'est grâce à ces moyens de publicité que beaucoup de nos maisons parisiennes commencent à se créer une clientèle dans les pays voisins. Ces prospectus, surtout ces échantillons sont les plus actifs et les plus persuasifs des commis-voyageurs : ils parlent à l'œil un langage précis, au lieu d'étourdir les oreilles par un verbiage diffus. L'office français des postes s'est mis aussi à imiter la loi allemande du 17 mai 1873 pour le transport par la poste à des prix très bas (31 centimes pour 75 kilomètres et 62 centimes et demi pour de plus longues distances) des objets pesant moins de 5 kilogrammes et même moyennant un droit un peu plus fort des objets pesant davantage.

Voici, depuis 1865, les chiffres du revenu brut, des frais d'exploita-

(1) Ce chiffre extrait du tableau trimestriel des revenus des impôts indirects ne concorde pas avec celui donné plus haut; nous répétons que les statistiques postales sont d'une confusion désespérante.

tion (non comprises les subventions aux paquebots) et du revenu net des postes en France :

ANNÉES.	REVENU BRUT de l'ensemble des recettes postales.	FRAIS D'EXPLOITATION (non comprises les subventions aux paquebots).	REVENU NET.
	fr.	fr.	fr.
1865	78,727,472	37,702,505	41,021,967
1866	81,853,929	38,286,762	43,566,767
1867	86,483,361	38,359,201	48,129,160
1868	89,479,782	38,991,581	50,488,201
1869	94,199,359	39,802,553	54,396,806
1872	107,827,286	44,791,002	63,036,284
1873	110,416,335	44,975,034	65,441,321
1874	113,659,369	44,975,034	68,684,335
1877	119,450,000	52,300,300	67,150,000
1878	104,857.000	»	»
1883 prévisions budgétaires	164,337,000	112,500,000	52,000,000 (1)

(1) Les chiffres pour l'année 1883 s'appliquent au produit réuni des postes et des télégraphes, lesquels ne forment plus qu'une seule administration : les postes entrent dans ce rendement pour 131,636,000 fr. et les télégraphes pour 32,701,000. Quant aux dépenses, il nous est impossible de faire la distinction. Les subventions aux paquebots sont inscrites au budget de 1883 pour un peu plus de 24 millions, de sorte que si on veut les comprendre parmi les frais d'exploitation, le revenu net tombe à 28 millions de francs environ, d'après les prévisions de 1883 : c'est un chiffre bien modeste.

Ce tableau montre que les frais d'exploitation, autres que les subventions aux paquebots, absorbaient, avant la réforme de 1878, à peu près 44 p. 100 du produit de la poste française : si on y joignait les subventions aux paquebots, qui ont varié de 22 à 28 millions dans le passé, le prélèvement des frais était de 64 à 65 p. 100 du revenu brut. On remarquera que les frais d'exploitation sont loin d'avoir augmenté dans la même proportion que le produit brut. De 1865 à 1869, sous le régime des mêmes tarifs, les frais ne se sont accrus que de 2,100,000 fr. ou 6 p. 100 : le produit brut a augmenté dans le même temps de 15 millions et demi ou 19 p. 100, et le produit net s'est accru de plus de 13 millions ou 32 p. 100. Ce qui rend les frais d'exploitation moins importants qu'en Angleterre, c'est que l'État ne paie pas dans le premier de ces pays de redevance aux chemins de fer pour les transports postaux. La poste était donc pour l'État, avant la réforme de 1878, une industrie singulièrement rémunératrice. Les taxes restant les mêmes, le revenu brut augmentait de 3 à 4 millions par année, et le revenu net de 2 à 3 millions. Cette plus-value constante eût donné à l'État le moyen d'opérer des réformes et de perfectionner le service; mais jusqu'au ministère de M. Cochery l'administration française des postes a été une des plus routinières du monde, se

laissant considérablement devancer par l'administration allemande et l'administration anglaise. Quelques-unes même des nouvelles mesures que l'on présente en France comme des progrès ont en réalité un caractère opposé. Ainsi un projet de loi déposé en 1876 par le ministre des finances proposait de réduire à 5 centimes par 100 francs le droit qu'aurait à payer l'expéditeur des valeurs envoyées par lettres et rendait obligatoire la déclaration de ces valeurs : or, il a été démontré, à l'occasion de ce projet de loi, que des maisons d'assurance se chargent de garantir, en cas de perte, le remboursement des valeurs envoyées par lettre déclarée moyennant une prime de 2 centimes par 100 francs en billets de banque, et de 1 centime 2 tiers par 100 francs en titres ; la prétendue réforme eût donc fait payer beaucoup plus au public que les particuliers n'exigeaient de lui pour le même service. Sous le long ministère de M. Cochery, il a été fait de sensibles améliorations qui ont notablement augmenté, malgré la réduction des tarifs, le produit brut, mais qui, accroissant aussi les dépenses, ont réduit le produit net.

Il s'est accompli dans ces derniers temps de grands progrès pour le service international des postes. Dès avant la Révolution française il existait des conventions postales entre la France et les pays voisins. La Révolution les rompit. Une loi du 5 nivôse an V posa les principes de conventions nouvelles ; d'après cette loi la taxe internationale devait comprendre le montant de la taxe perçue à l'intérieur, plus le montant de la taxe étrangère : en d'autres termes, la taxe internationale était formée par l'addition des taxes intérieures des deux pays. En second lieu, on faisait des décomptes compliqués pour savoir en fin d'exercice ce qui revenait à chaque pays dans le transport des lettres internationales. Ces deux principes étaient mauvais. Le premier était injuste : la taxe internationale ne doit pas être égale au montant des taxes intérieures des deux pays ; en effet, lorsqu'une lettre est née et distribuée dans le même pays, l'administration doit supporter les frais de manipulation et de classement au départ, de transport et enfin de distribution à l'arrivée. Quand, au contraire, il s'agit d'une taxe internationale, l'administration postale de chaque pays est exemptée soit de la première, soit de la troisième opération. Il est donc raisonnable que le coût d'une lettre allant de France en Prusse ou réciproquement soit moins élevé que l'addition du prix d'une lettre française circulant à l'intérieur et d'une lettre prussienne circulant également à l'intérieur.

Quant au second principe, en vertu duquel on faisait des décomptes compliqués pour fixer la part qui revenait en fin d'exercice à chaque administration dans le transport des lettres internationales, il n'était

pas inique, mais il était pratiquement vicieux comme développant inutilement la paperasserie. Il est beaucoup plus simple d'admettre que chaque pays gardera les sommes qu'il aura perçues soit au départ des lettres affranchies, soit à la distribution des lettres non affranchies. Le nombre des lettres allant de France en Prusse doit être approximativement égal à celui des lettres allant de Prusse en France ; s'il y a un écart, il doit être faible et variable ; mieux vaut n'en pas tenir compte que de compliquer les relations des offices postaux entre eux.

Les dernières conventions internationales, et notamment le traité postal de Berne, qui en est le couronnement, ont fait triompher la politique postale progressive : les lettres pour toute l'Union postale continentale, l'Angleterre, l'Égypte et quelques dépendances ne payèrent plus en France que 30 centimes, et un peu plus tard que 25 centimes. Les décomptes d'office à office furent supprimés. Des facilités nouvelles furent données pour les lettres chargées ou recommandées, etc. Ces arrangements seront suivis d'autres qui les perfectionneront.

Les recettes postales, contrairement aux affirmations présomptueuses des bureaucrates, n'ont pas été notablement échancrées par ces réformes dans la législation internationale, non plus que par l'élévation à 15 grammes du poids de la lettre simple, car en 1876 (année où a commencé l'application des règles du traité de Berne) et en 1877 les produits de l'ensemble des taxes postales ont dépassé ceux de 1875 alors que régnaient les anciens tarifs internationaux et que le poids de la lettre simple était de 10 grammes.

On est arrivé aujourd'hui en France à la notion des règles qui doivent régir cette matière : la poste ne doit être qu'accessoirement une source de revenu pour l'État. Les gouvernements ne doivent pas oublier qu'ils ont constitué en monopole à leur profit une des industries dont le perfectionnement incessant est le plus utile au développement économique et moral de l'humanité. Dans une société démocratique et industrielle où les déplacements de la population laborieuse sont fréquents, une taxe élevée sur les lettres est un impôt mis sur les sentiments de famille et sur la satisfaction des besoins moraux les plus recommandables. Il y aurait beaucoup à écrire sur l'incidence des taxes postales ; elles pèsent inégalement sur les différentes natures de commerce.

Une autre industrie, beaucoup plus moderne que celle de la poste, mais qui en est l'auxiliaire et comme le complément, celle des correspondances télégraphiques, constitue aussi dans beaucoup de pays un monopole gouvernemental. En Angleterre, jusqu'à un temps asse

rapproché, les télégraphes étaient dans les mains des particuliers. Le gouvernement les a rachetés, et il a bien fait, quoiqu'on lui ait reproché que les recettes nettes qui existaient du temps de l'exploitation par les compagnies aient depuis lors disparu et fait place à un excédent des dépenses sur les recettes.

Les communications télégraphiques sont encore dans la période de l'enfance; l'usage en est limité aux hommes d'affaires et aux classes supérieures. Les prix, qui sont assez élevés, ne permettent guère aux personnes de la petite classe moyenne ou de la classe inférieure de recourir à ce mode de correspondance. La réforme de 1878 a réduit la taxe à 5 centimes par mot, sans que le prix puisse être inférieur à 50 centimes; c'est encore trop cher, surtout en n'accordant pas la franchise pour l'adresse. Avec le développement de l'aisance et de l'instruction, les télégraphes donneront un produit qui pourra augmenter dans de grandes proportions. En outre, les frais d'établissement des lignes diminueront, puisque d'ici à peu de temps tous les endroits de quelque importance feront partie du réseau, et qu'il ne restera plus qu'à entretenir les travaux déjà faits ou à doubler les lignes sur les points de grand trafic.

D'après un rapport de M. Cochery fait à l'Assemblée nationale dans la séance du 9 décembre 1875, l'ensemble des produits nets du télégraphe était de 16,059,362 fr., et l'ensemble des dépenses de 14,682,000, ce qui ne faisait ressortir qu'un bénéfice net de 1,376,000 fr.

Avant la réforme télégraphique, le produit net du télégraphe était donc insignifiant. Mais les esprits perspicaces prévoyaient qu'il pourrait devenir considérable. Voici, en effet, ce que nous écrivions dans la première édition de cet ouvrage, paru il y a six ans : « Un jour, quand ce précieux instrument de correspondance sera « plus ancien, plus à la portée de tous, que les dépenses pour travaux « neufs auront été réduites, comme elles le seront sans doute, de « moitié environ, il n'est pas impossible que même avec des tarifs « plus modérés que les nôtres les télégraphes produisent à l'État un « revenu net de 10 ou 15 millions par an. Dans le Royaume-Uni de « la Grande-Bretagne et de l'Irlande, en 1876-77 les télégraphes ont « produit 33 millions de francs (1,298,000 liv. sterl.); le produit net « est insignifiant, 2 ou 3 millions de francs. On voit que les taxes té- « légraphiques n'ont pas été jusqu'ici la source de recettes nettes « pour le Trésor. Le temps, le développement de l'instruction, l'abais- « sement des tarifs pourront les rendre vraiment productives à l'a- « venir. » L'expérience est venue justifier nos assertions. La réforme de 1878 a modifié la taxe télégraphique intérieure, qui était de 1 fr.

40 par vingt mots pour les télégrammes circulant d'un bureau télégraphique à un autre et de 60 centimes par vingt mots pour les télégrammes circulant à l'intérieur de Paris. Elle a remplacé ces deux taxes par une taxe unique de 5 centimes par mot, sans que le prix d'un télégramme pût jamais descendre au-dessous de 50 centimes. C'était là une réduction considérable; néanmoins, contrairement à ce qui s'est passé pour la réforme postale, les produits du télégraphe ont été plus considérables dans l'année 1878, qui vit appliquer les nouveaux tarifs à partir du mois de mai, que dans les années précédentes. En 1877 les recettes brutes du télégraphe n'avaient été que de 19,509,000 francs, elles se sont élevées à 21,120,000 fr. en 1878, soit 1,600,000 fr. de plus-value. L'Exposition de 1878 peut y avoir été pour quelque chose, mais il faut attribuer surtout cette plus-value à la baisse des tarifs jusqu'alors extravagants; cette baisse a permis au public de recourir beaucoup plus qu'auparavant aux télégrammes.

L'usage du télégraphe s'est tellement répandu que les produits en sont inscrits au budget de 1883, pour la somme de 32,701,000 fr., double du produit de l'année 1875 où les tarifs étaient deux fois plus élevés. On peut prévoir que dans 15 ou 20 ans le télégraphe produira 60 ou 80 millions bruts et 20 à 30 millions nets, Il y aurait de grandes réductions de tarifs à faire dans le service télégraphique international. Au télégraphe est venu s'ajouter dernièrement un nouvel engin qui pourra être productif de revenu net, c'est le téléphone. L'importance et les modes des correspondances s'accroissent et se multiplient ainsi chaque jour.

En Angleterre le service télégraphique a produit 40 millions de fr. (1,600,000 liv. sterl.) en 1880-81, contre 31 millions de fr. (1, 250,000 liv. sterl.) de dépenses, ce qui fait ressortir une recette nette de 9 millions de fr.

Un impôt que nous classons dans la même catégorie que celui qui frappe les correspondances, c'est l'impôt sur les transports soit de voyageurs, soit de marchandises. L'idée de percevoir une taxe sur les transports est assez ancienne: mais elle n'est devenue d'une application facile et vraiment productive que depuis la construction des chemins de fer. Rien de plus aisé alors que de frapper d'un droit soit de 5, soit de 10, soit même de 20 p. 100 le prix des places des voyageurs ou celui du transport des marchandises. Les moyens de perception sont simples : l'État n'a pas de frais à faire, pas d'avances, pas de personnel, pas de matériel à créer ou à entretenir. Les compagnies qui exploitent les voies ferrées sont des intermédiaires naturels, gratuits et fidèles, car, grâce à la publicité des comptes qui

est obligatoire pour les sociétés par actions, la fraude est presque impossible.

La France a retiré depuis la guerre de 1870-71 des sommes très fortes de cet impôt. Avant cette guerre les transports des voyageurs et des marchandises par grande vitesse étaient seuls frappés d'une taxe de un dixième ; le taux a été plus que doublé ; l'on a de plus inventé l'impôt de 5 p. 100 sur les transports par petite vitesse, avec exemption des marchandises destinées à l'exportation. En outre, les timbres sur les récépissés de transport par chemins de fer ont été accrus. En 1877 les deux dixièmes perçus pour l'État sur le prix du transport des voyageurs et des marchandises par grande vitesse ont rapporté 73 millions de francs : l'impôt de 5 p. 100 sur la petite vitesse pour les transports par chemins de fer a produit 23 millions. C'est donc en tout 96 millions. Ce rendement doit s'accroître chaque année parce que dans un pays prospère le trafic augmente toujours.

Ces impôts, surtout celui sur les transports des marchandises, donnent lieu à des critiques fort justifiées. La facilité de la perception, qui est certainement un grand mérite pour un impôt, ne suffit pas pour faire approuver ceux dont nous parlons. Grever le transport des marchandises par chemins de fer est d'abord une injustice quand les transports par voiture sur les routes de terre ou par bateaux sur les canaux et les rivières sont exemptés de la taxe. En outre l'impôt est très inégal parce qu'il n'est nullement proportionnel à la valeur des objets transportés, qu'il grève dans une mesure fort diverse les différentes industries. Les forges, par exemple, les ateliers de construction, situés au centre du pays, sont infiniment plus atteints que les usines analogues qui sont situées sur le bord de la mer ou bien à proximité de canaux. La concurrence devient donc plus difficile à supporter qu'elle ne le serait naturellement pour les premières vis-à-vis des secondes. L'État par ce mode accorde une protection détournée à certaines usines aux dépens des autres. Ces taxes sur le transport des marchandises sont aussi une entrave à l'exportation : on a beau décréter que l'on restituera aux objets exportés les droits que l'on aura perçus sur eux, cette mesure d'adoucissement est en grande partie inefficace. Elle l'est d'abord en ce sens qu'elle exige de la part des industriels des formalités et des déclarations toujours gênantes : mais en outre, si l'on peut restituer à l'exportation les droits perçus pour le transport de l'objet destiné à être exporté du lieu de fabrication à la frontière, on ne peut restituer les droits qui ont été payés sur le transport des matières premières ayant servi à fabriquer cet objet. Il est donc certain que de pareils impôts mettent le fabricant national dans une situation désavantageuse vis-à-vis ses concurrents étran-

gers. Les transports de marchandises en transit, de celles qui, venant de l'étranger et allant à l'étranger, ne font que traverser le pays, sont aussi compromis par ce genre de taxes. Si l'on exempte le transit de toute contribution, on choque l'opinion publique qui ne comprend pas que l'on fasse un sort meilleur aux marchandises étrangères qu'aux marchandises nationales et que l'on paye moins cher pour se rendre d'une frontière à l'autre que pour aller d'une frontière à un point intermédiaire dans l'intérieur du pays. Mais même l'exemption totale accordée aux marchandises qui ne font que traverser le pays ne laisse pas que de diminuer le transit. En effet, beaucoup de marchandises, de produits étrangers ou de matières premières exotiques, se rendent d'un port dans un grand centre de l'intérieur, du Havre à Paris, par exemple, ou de Marseille à Lyon, et, après être restés quelque temps dans ces grandes places, en sont réexpédiés pour l'étranger s'ils ne trouvent pas d'acheteurs. En forçant les commerçants à ne diriger sur nos villes du centre que les produits qui peuvent rester dans la consommation, on réduit notablement l'importance des grandes places commerciales.

L'impôt sur le transport des marchandises, non seulement par petite vitesse, mais même par grande vitesse, est donc détestable. Très léger en apparence, il a pour certaines industries des effets éloignés qui sont fort préjudiciables. Le droit de 5 p. 100 sur la petite vitesse a été supprimé en France en 1878; mais on a eu le tort de conserver le droit sur le transport des marchandises à grande vitesse, ce qui grève beaucoup de transactions commerciales, surtout dans un pays comme la France, où la petite vitesse par chemin de fer est très lente et met quelquefois treize ou quatorze jours pour aller d'un point à l'autre de la France.

La taxe sur le transport des voyageurs, si elle est modérée, peut être plus facilement admise et conservée. En Angleterre il existe un droit de ce genre qui ne dépasse pas 5 p. 100. A ce taux, les inconvénients de l'impôt sont modiques. Il est si difficile de combiner un système d'impôts justes, faciles à percevoir, n'entravant pas la liberté du travail, ne causant pas de vexations, qu'on peut excuser, dans un pays qui a beaucoup de charges, un droit de 5 p. 100, parfois même de 8 à 10 p. 100, sur le prix des places de voyageurs. En France l'impôt sur le transport des voyageurs dépasse 23 p. 100. D'après les documents officiels, quand un voyageur paye 123 fr. 20 pour sa place, il y a dans cette somme 23 fr. 30 qui reviennent à l'État. Un tel droit est extravagant. Tout le monde ne voyage pas par agrément: beaucoup de personnes se déplacent par devoir, par nécessité, par sentiment de famille; souvent le prix des places est pour elles une dé-

pense considérable; l'accroître de 20 p. 100 peut être dans certains cas une inhumanité. Une taxe aussi élevée nuit au progrès de l'exploitation des chemins de fer. Elle doit dans une certaine mesure réduire les recettes des sociétés ; elle leur permet moins de s'ingénier au perfectionnement de leur mode de transport et de le rendre soit plus commode, soit plus rapide.

Une taxe de 5 p. 100 serait excusable, elle rapporterait en France 25 à 30 millions, ce qui est encore quelque chose, et elle n'entraverait aucun progrès. Elle pourrait même passer pour une juste compensation accordée à l'État en retour des dépenses qu'il a faites, des subventions qu'il a données pour la création des lignes ferrées.

Au budget de 1883, la taxe des deux dixièmes du prix de transports des voyageurs et des marchandises figure pour 92,867,000 fr.

On sait que l'impôt sur les transports n'est pas le seul bénéfice, même direct, qui échoit à l'État par suite de la construction de voies ferrées. Il en retire des sommes infiniment plus fortes par les taxes très diverses qui sont mises sur le capital ou sur le revenu des titres des compagnies, par les droits de timbre, d'ailleurs fort exagérés, auxquels il soumet les moindres opérations d'expédition, de délivrance des marchandises ou des bagages, les lettres de voiture, etc., enfin par la gratuité dont il jouit pour les transports de ses administrations, celle des postes, celle des tabacs, celle des poudres, par les prix réduits qu'il a stipulés pour ses fonctionnaires ou pour les militaires. On estime à 10,111 francs par kilomètre en 1879 les profits soit directs, soit indirects, mais immédiats et certains, que l'État retire ainsi en moyenne des voies ferrées (1).

Le bon marché, la facilité, la rapidité, la sûreté des communications soit postales, soit télégraphiques, soit par routes de terre, soit par chemins de fer, soit par eau, sont des conditions très propices au développement d'un grand commerce et même au mouvement intellectuel d'une nation ; dire que jamais la poste, le télégraphe, les chemins de fer ne doivent produire à l'État une recette nette, ce serait se placer dans un monde idéal où les États n'auraient que fort peu de charges et ne seraient pas obligés de s'ingénier pour trouver un ensemble de ressources suffisant à payer leurs dépenses nécessaires. Mais ce n'est qu'avec une très grande prudence et beaucoup de re-

(1) Voici comment se décompose cette somme : 6,633 fr. de recettes perçues par les droits des deux dixièmes, les droits de timbre, l'impôt sur les titres des Compagnies, etc., et 3,478 fr. d'économies réalisées par kilomètre, sur les transports des postes, des militaires, des marins, des prisonniers, des tabacs, du matériel de guerre, etc., relativement aux prix que paie le commerce. En 1879 le total de ces bénéfices directs ou indirects montait à 225 millions et demi, soit beaucoup plus que la somme que les actionnaires des Compagnies avaient à se partager.

tenue que l'on doit mettre des taxes sur les communications et les correspondances ; en France on a manqué à cette règle en exagérant autrefois les droits de poste et de télégraphe, en grevant d'un impôt le transport des marchandises et en maintenant encore à un taux démesurément élevé le droit sur le prix des places des voyageurs.

Néanmoins, avec des tarifs modérés, les impôts sur les correspondances et les transports pourraient encore produire en France 100 millions de fr. nets environ, et dans dix ans 150 millions.

CHAPITRE XIII

DES DROITS DE DOUANE.

Origine et motifs des droits de douane. — Les droits fiscaux et les droits protecteurs. — Rapide exposé du système protecteur. — Comment le système protecteur a créé un faisceau d'intérêts particuliers opposés à l'intérêt général. — La protection accordée à l'industrie. — La protection accordée à l'agriculture : l'échelle mobile. — Les soupapes du système protecteur : les *drawbacks* et les admissions temporaires. — Comment le régime protecteur finit par être entamé.

De la division des droits de douane. — Les droits d'exportation. — Ils ne sont justifiés que lorsqu'un pays possède un monopole incontestable pour la production d'un article naturel qui soit d'un usage universel, comme le guano, le nitrate, etc. — En principe, les droits à l'exportation sont condamnables. — Cas du Brésil pour le café, de l'Italie pour le soufre, de la Grande-Bretagne pour la houille. — Des droits de transit. — Ils sont absolument mauvais.

Les droits à l'importation forment la catégorie la plus importante des douanes. — Dans quels cas ils sont fiscaux et dans quels cas ils sont protecteurs. — Les droits protecteurs sacrifient non seulement le consommateur au producteur, mais encore les producteurs des articles les plus raffinés aux producteurs des articles les plus grossiers. — Les droits de navigation. — De la protection accordée à la marine.

Le tarif général des douanes et le tarif conventionnel. — Les prohibitions absolues et les droits d'entrées. — Les droits *ad valorem* et les droits *spécifiques*. — C'est fortuitement et grâce aux guerres de la Révolution et du premier Empire que le système ultra-protectionniste s'est constitué en France. — Les Chambres recrutées par le suffrage restreint ont maintenu ou exagéré pendant la paix des tarifs de guerre. — Lutte des différents gouvernements contre les Chambres pour amener un adoucissement du régime protecteur. — L'enthousiasme du renchérissement. — La proposition Sainte-Beuve. — Les mesures douanières du second empire. — La réforme douanière dans la Grande-Bretagne.

Les cinq causes principales qui influent sur la productivité d'un régime de douanes : — 1° le nombre et l'importance des articles taxés; — 2° le taux des droits; — 3° la position géographique du pays; — 4° les habitudes et les goûts de la population; — 5° les règlements administratifs. — Rapprochement des produits des douanes en Angleterre et en France. — Pourquoi les douanes sont beaucoup plus productives dans le premier pays que dans le second.

Le revenu des douanes n'est pas toujours un revenu net : il faut souvent en déduire des primes et des restitutions. — Le produit brut et le produit net des douanes en France sous la Restauration, sous le règne de Louis-Philippe, sous le second Empire avant ou après la Réforme. — Les seuls droits de douane recommandables sont ceux qui portent sur les denrées exotiques dites *coloniales :* le sucre, le café, le cacao, etc. — Décomposition du produit des douanes en France. — Les trois quarts du produit des droits d'entrée proviennent de six articles seulement. — Les droits sur les articles fabriqués étrangers n'ont pas et ne peuvent pas avoir une grande importance. Ils devraient être abandonnés, ainsi que tous les droits sur les matières premières et sur la plupart des produits agricoles. — Ainsi dégagée et simplifiée, la douane française pourrait encore produire 150 millions. — Des mille inconvénients du droit de statistique. — Le produit des douanes en Angleterre : pourquoi il a diminué depuis vingt ans.

Des frais de perception de l'impôt des douanes. — Diminution notable en France de la proportion des frais de perception aux recouvrements depuis 1860. — Considé-

rable réduction du nombre des agents de la douane depuis la même date : six mille agents ont été rendus à la vie privée et aux travaux productifs. — Des moyens de perception des droits de douane. — Les vexations et les formalités dont ils sont cause. — Les habitants du rayon frontière sont dépourvus d'une partie de leur liberté civile et industrielle.

Des droits compensateurs. — Il ne faut jamais mettre des droits de douane sous le prétexte de compenser les impôts généraux établis dans le pays, c'est-à-dire les impôts sur les terres, sur les revenus, sur les transactions, sur l'industrie, sur les transports, etc. — Inconvénients multiples de ces prétendus droits compensateurs. — Les droits de douane compensateurs ne peuvent être justifiés que par l'existence d'impôts intérieurs spéciaux sur une denrée déterminée. — La suppression absolue des droits de douane est-elle possible? — De l'utilité qu'il y aurait à former une union douanière entre la France, la Belgique, la Hollande, la Suisse et l'Italie. — Des obstacles à ce grand projet.

Après avoir épuisé la série des droits qui frappent le mouvement des marchandises et qui grèvent en général les affaires, nous arrivons aux véritables impôts de consommation, ceux qui portent sur les denrées et les produits. Ces droits de consommation sont de deux sortes, les uns qui sont perçus à l'intérieur du pays, d'autres qui le sont à la frontière. Ces derniers portent le nom de droits de douane.

Les droits de douane sont un impôt de consommation *sui generis*, très répandu et d'origine fort ancienne. On ne citerait pas un seul État qui ne recoure plus ou moins à cette branche de recettes.

La pensée de frapper aux frontières les articles étrangers entrant dans le pays est fort vieille; elle est, d'ailleurs, naturelle à l'esprit de l'homme. Les droits de douane peuvent être considérés à plusieurs points de vue. Tantôt on les a regardés comme le prix de la protection accordée aux marchands étrangers, tantôt comme une compensation aux charges que supporte la production régnicole, et dont les produits étrangers sont censés exempts : souvent on les a établis comme un moyen commode de taxer certaines denrées étrangères d'une consommation générale et n'ayant pas d'analogues dans le pays; d'autres fois les droits de douane ont pris un caractère fort différent, ils ont été regardés comme un moyen de favoriser l'industrie nationale, de la mettre à couvert contre la concurrence étrangère, de garantir aux manufactures indigènes le marché intérieur; dans ce cas les droits de douane ont cessé d'être fiscaux et sont connus sous le nom de droits protecteurs. Ce dernier caractère a fini par dominer dans le système des douanes des principaux pays d'Europe, et ce n'est guère que depuis la seconde moitié de ce siècle qu'il s'atténue et tend à disparaître.

Les droits de douane peuvent donc se diviser en deux grandes catégories : les droits purement fiscaux qui ne sont établis que pour procurer des recettes au Trésor, les droits protecteurs ou mi-partie protecteurs et mi-partie fiscaux, lesquels sont institués, non pas tant

pour fournir au Trésor des ressources que pour donner une direction particulière à l'industrie nationale.

A l'impôt des douanes se rattachent les questions les plus intéressantes : questions purement financières, telles que celle de l'influence des tarifs modérés ou des tarifs élevés sur le produit d'une taxe : questions économiques, telles que celle de l'influence exercée sur la production et le développement de la richesse nationale par les droits protecteurs qui arrêtent la concurrence étrangère et au contraire par un tarif libéral qui permet cette concurrence. Une autre question encore se rapproche de la précédente, c'est celle de savoir s'il est utile et équitable que les impôts généraux qui pèsent sur les agriculteurs, les industriels et les commerçants dans un pays soient compensés par des taxes d'entrée sur les produits des pays étrangers où les impositions intérieures sont moins élevées.

On serait obligé de se livrer à des développements trop étendus et qui sortiraient du cadre de cet ouvrage, si l'on voulait comparer un peu en détail le système protectionniste et le système libre-échangiste. Passons rapidement en revue les arguments donnés en faveur de l'un et de l'autre régime.

Pour soutenir la théorie protectionniste et justifier les droits de douane protecteurs, on allègue que la grande richesse d'un pays, c'est le travail ; que, par conséquent, un gouvernement ne saurait trop se préoccuper d'encourager dans toutes ses branches le travail national, en d'autres termes de protéger les industries régnicoles contre la concurrence que pourraient leur faire les industries étrangères qui sont situées dans des conditions plus favorables et qui travaillent à meilleur marché. On ajoute qu'un grand pays doit se suffire à lui-même, que particulièrement pour les articles les plus importants et d'un usage universel il y aurait imprudence à se fournir complètement à l'étranger. Un grand pays, dit-on, doit avoir des houillères, il doit faire de la fonte et du fer, il doit avoir des filatures de coton et de laine, il doit posséder une marine. S'il n'a pas tous ces éléments de prospérité ou de vie, qu'un événement imprévu survienne, tel qu'une guerre ou une crise commerciale à l'étranger, que par suite de cet événement les relations internationales soient suspendues, voyez, dit-on, dans quel embarras va tomber le pays qui a commis l'imprudence de s'habituer à chercher au dehors les objets de première nécessité.

Partant de ces principes et en faisant l'application à chaque cas particulier, on arrive soit à prohiber complètement les marchandises étrangères, soit à les frapper de droits protecteurs très élevés. C'est ainsi qu'on faisait naguère, il y a vingt, trente, quarante et cinquante ans, toute la série de raisonnements que voici : Un grand pays doit

produire du blé pour sa consommation, donc on doit prohiber le blé étranger qui pourrait faire une concurrence à vil prix au blé français. Voyez la Hongrie, la Russie, les États-Unis d'Amérique; ces pays ont des facilités merveilleuses pour produire le blé ; ils paient, d'ailleurs, moins d'impôts; la classe des paysans, du moins dans les deux premières contrées, y est plus pauvre que chez nous et se contente de salaires moins élevés que ceux que réclament nos paysans français ; il en résulte que le blé de Hongrie, le blé de Russie, le blé des États-Unis peuvent arriver soit à Marseille, soit au Havre, à un prix de revient qui ne dépasse pas 15, 17 ou 18 francs l'hectolitre, tandis que le blé français, pour que la culture en soit rémunératrice, doit se payer au moins 20 francs l'hectolitre. Par conséquent, ajoutait-on, si le législateur autorise l'introduction, en franchise de droits, des blés de Hongrie, de Russie, d'Amérique, nos blés nationaux ne pourront supporter cette concurrence ; la culture des céréales sera abandonnée en France et l'agriculture dépérira. C'est par cette argumentation que l'on prétendait justifier la prohibition du blé étranger ou les droits élevés dont on le chargeait à l'entrée en France.

On appliquait le même genre de raisonnement au sujet de tous les produits agricoles ou industriels; pour protéger l'agriculture, ce n'était pas seulement le blé que l'on voulait favoriser, c'était la production de la viande, la production de la laine, celle de la soie. On connaît le mot fameux du maréchal Bugeaud qui préférait une invasion de Cosaques à une invasion de bœufs hongrois; quant au « vieux mouton français », on sait quel parallèle touchant un homme d'État illustre, M. Thiers, a établi entre cet intéressant produit national et le jeune et pétulant mouton de l'Australie ou de la Plata. La conséquence de toutes ces considérations, en partie sentimentales, en partie prosaïques, c'étaient des droits plus ou moins élevés sur les bestiaux, sur la laine, sur la soie venant de l'étranger.

Quant aux produits industriels, ils étaient l'objet des mêmes soins et des mêmes attendrissements. Voici la houille, par exemple : est-ce qu'il n'est pas indispensable, s'écriait-on, que la France produise de la houille? Eh bien ! les Anglais et les Belges ont de grands avantages naturels pour produire la houille à meilleur marché que nous; leurs gisements sont plus abondants, plus concentrés, plus à fleur de terre, plus faciles à exploiter, plus près de la mer et des voies navigables. Si donc nous laissons entrer librement la houille anglaise ou belge, nos houillères, qui ont des prix de revient plus élevés, ne pourront soutenir la concurrence; elles devront chômer et se fermer. Quel danger pour le pays en temps de guerre ! Et l'on concluait à des droits élevés sur le charbon étranger.

Mêmes lamentations sur le fer : les Anglais ont, pour le produire, de grands avantages ! leurs gisements sont plus abondants, le minerai est plus près d'eux et de meilleure qualité : puis le fer se fait avec de la houille que les Anglais ont à plus bas prix que nous. La Suède aussi, disait-on, nous est supérieure pour le fer; est-ce qu'elle n'a pas d'immenses forêts où le bois a peu de valeur? La conclusion était toujours la même : prohibition des produits étrangers, ou droits fort élevés à leur entrée en France.

Les manufactures textiles avaient des avocats tout aussi nombreux qui tenaient à les protéger contre la concurrence du dehors. On reconnaissait que chez les Anglais la main-d'œuvre est plus chère que chez nous; mais leurs ouvriers, affirmait-on, sont plus habiles, plus assidus; les fabricants ont à meilleur marché le combustible et les machines; l'intérêt des capitaux y est moins élevé ; puis, pour la production de certains fils très ténus et très légers, leur climat leur donne une supériorité. Voyez aussi la Suisse, disait-on encore : elle n'a pas la houille et le fer à bon marché comme l'Angleterre, elle est mal placée pour faire ses approvisionnements; mais, en revanche, combien elle a de chutes d'eau, c'est-à-dire de la force motrice presque gratuite! Nos filatures, s'exclamait-on, ne peuvent supporter la concurrence de celles de l'Angleterre et de la Suisse : et l'on partait de là pour prohiber d'abord, puis plus tard pour frapper de droits élevés les fils et les tissus étrangers.

Quand on arrivait à la marine, on reproduisait avec plus d'insistance encore et de sentiment ces arguments d'un usage universel. On y ajoutait des considérations politiques, et, la discussion devenant moins prosaïque, on faisait un appel touchant au patriotisme des Assemblées. Est-ce que la marine marchande n'est pas la pépinière de la marine militaire ? Est-ce qu'un grand État peut se passer de marine militaire? Ici intervenait le souvenir de nos grandes victoires navales d'autrefois, de nos colonies perdues, etc... La marine marchande française ne peut, disait-on, supporter la concurrence des marines étrangères, soit de celle de l'Angleterre, soit des petits pavillons, c'est-à-dire des Grecs, des Italiens, des Norwégiens, des Autrichiens même. Notre infériorité vis-à-vis de ces peuples était claire comme le jour. Est-ce que les Anglais n'ont pas plus de côtes que nous, plus de capitaux, plus de colonies? Leur commerce n'est-il pas plus étendu? Le fer, un des éléments de la fabrication des navires, ne leur revient-il pas à meilleur marché ? N'ont-ils pas en outre le bois du Canada? Leurs mines ne leur donnent-elles pas du charbon à bas prix? Quant aux petits pavillons, c'est-à-dire ceux de l'Autriche, de l'Italie, et surtout de la Grèce et de la Norwège,

n'ont-ils pas des avantages évidents sur nous ? En Norwège, en Dalmatie, il y a des forêts superbes, le bois n'y coûte presque rien. Puis, ces populations sont sobres, hardies, dures à la fatigue : leurs matelots font plus d'ouvrage et se contentent de plus maigres salaires que les matelots français. Un autre argument encore, tenu longtemps pour invincible, venait à la rescousse. Nous n'avons pas, disait-on, de fret de sortie, c'est-à-dire que la France n'exporte pas d'objets encombrants : ce qu'elle exporte, ce sont des articles de luxe, des vins, des produits délicats et de petit volume. Nos navires sont souvent obligés de sortir sur lest. Au contraire, l'Angleterre a beaucoup de fret de sortie : la houille et le fer, marchandises encombrantes ; la Norwège a les bois de construction. Quant à la Grèce, à l'Italie, à l'Autriche, on eût été embarrassé pour leur trouver plus de fret de sortie qu'à nous ; mais on affirmait que ces pays ont d'autres avantages. L'on concluait que, si on laissait entrer dans nos ports à égalité de traitement avec les navires nationaux les navires anglais, norwégiens, grecs, italiens, notre marine ne pourrait supporter la concurrence et serait perdue. La solution pratique à laquelle aboutissait cette élégie, c'était l'établissement de ce qu'on appelle les surtaxes de pavillon, c'est-à-dire de droits plus ou moins élevés qui frappaient dans nos ports les navires étrangers et qui épargnaient les navires français.

Mais les surtaxes de pavillon elles-mêmes ne suffisaient pas, au gré de ces mêmes raisonneurs, pour protéger notre marine. En effet, qui empêcherait nos navires d'aller prendre les marchandises étrangères dans les entrepôts européens, c'est-à-dire dans les principaux ports, à Liverpool, à Anvers, où ces marchandises s'emmagasinent, au lieu de les chercher dans les pays de production. Le péril était grave, disait-on : si on laissait aux navires français le droit de s'approvisionner dans les entrepôts européens, notre navigation au long cours périrait, parce que le commerce aurait plus d'avantage à prendre son coton, sa laine à Liverpool, ses cafés et ses sucres à Amsterdam, à Rotterdam, à Anvers, qu'à les chercher dans les contrées tropicales. Or, qu'est-ce qui importe le plus à la France ? c'est la navigation au long cours : elle seule forme de bons marins. Il fallait donc forcer les navires français à s'approvisionner de chaque denrée directement dans les pays de production. Comment pouvait-on arriver à ce résultat ? En mettant des surtaxes, dites d'entrepôt, sur les produits exotiques, qui arrivaient dans nos ports, non pas directement du lieu de production, mais des entrepôts d'Europe. Pour prendre un exemple, quand un navire français viendrait au Havre avec du coton qu'il aurait chargé à Liverpool et à Anvers, il serait

frappé d'une surtaxe d'entrepôt, laquelle ne serait pas appliquée à un autre navire français qui arriverait également dans nos ports avec du coton, mais qui aurait chargé ce coton au lieu de production, c'est-à-dire aux États-Unis, aux Indes, en Égypte ou au Brésil. Par l'effet de ces surtaxes d'entrepôt on favorisait et l'on favorise encore la navigation au long cours.

On était entraîné encore plus loin. On disait : Pour avoir une marine, il ne suffit pas d'avoir des navires aujourd'hui, il faut les construire nous-mêmes et ne pas les acheter à l'étranger. La construction des navires est une industrie trop importante au point de vue maritime et au point de vue militaire pour qu'on la laisse péricliter. Or, nos constructeurs de navires, prétendait-on, sont dans l'impossibilité de lutter avec les Anglais : nous n'avons pas les matériaux, le bois, le fer, le cuivre, le chanvre, à aussi bon marché : nos ouvriers sont moins habiles, nos capitaux moins abondants ; la conclusion de toute cette argumentation, c'était d'interdire ce que l'on appelle la francisation de navires étrangers, c'est-à-dire l'achat et l'usage par des Français, sous pavillon français, de navires construits à l'étranger ; et alors qu'on cessa d'interdire cet achat, on l'assujettit très longtemps à des droits très élevés.

Telle est l'esquisse du développement du système protectionniste. En comparant les conditions de la production de chaque article agricole ou industriel en France aux conditions de la production de l'article similaire à l'étranger, on alléguait toujours une infériorité de notre part et la nécessité d'une prohibition absolue de ces articles étrangers ou de droits très élevés à leur entrée en France.

Ces raisonnements avaient d'autant plus de faveur et de poids qu'on s'adressait de préférence et presque exclusivement pour l'établissement des tarifs de douane aux personnes directement intéressées dans la question. Quand il s'agissait, par exemple, de taxer le blé étranger, on interpellait les agriculteurs et on leur demandait : Quel est votre avis? et ils répondaient unanimement : La concurrence du blé étranger nous est nuisible, elle nous tuera. De même quand il s'agissait de la marine, on s'adressait principalement aux armateurs; quand il s'agissait des fils ou des tissus, on prenait uniquement l'avis des producteurs de ces articles, et on obtenait toujours parmi eux cette unanimité pour dire : Nous ne pouvons supporter la concurrence étrangère, il faut prohiber ou frapper de droits élevés les articles de nos concurrents étrangers.

Telle est la politique douanière qui a régné jusqu'à un temps assez proche de nous chez toutes les nations de l'Europe sans exception : elle a commencé à être attaquée dans la pratique à l'expiration du

premier quart de ce siècle ; depuis lors elle a faibli, mais à certains moments elle fait des efforts pour regagner la faveur publique, et parfois elle y réussit.

Nous ne faisons pas ici un cours d'économie politique, aussi n'entreprendrons-nous pas de soutenir le système opposé au système protectionniste : les adversaires du système protectionniste ne nient pas que le travail ne soit un des facteurs de la richesse des États, et ils sont aussi préoccupés que qui que ce soit du développement du travail national ; mais encore faut-il que ce travail soit bien employé ; or ils affirment que l'échafaudage de droits protecteurs frappant tous les articles produits à l'étranger arrête le développement général de l'industrie, du commerce et de l'agriculture et nuit aux progrès de la richesse publique. Sans m'arrêter à soutenir cette thèse, qui est aujourd'hui démontrée, je vais expliquer en peu de mots par quels tempéraments successifs, par quelles modifications graduelles, le système douanier de l'Europe occidentale a été considérablement modifié depuis trente ans.

Ce qui a fait longtemps la force des tarifs protectionnistes, c'est que, quand ils étaient mis en question, on consultait presque uniquement les personnes directement intéressées à leur maintien, c'est-à-dire les producteurs spéciaux qui étaient protégés par ces tarifs contre la concurrence étrangère. Or, il arriva que peu à peu un certain nombre de personnes se plaignirent que les droits protecteurs mis sur telle ou telle catégorie d'articles étrangers nuisaient à leur industrie propre. Prenons quelques exemples, suivant l'ordre des temps.

Le premier article protégé, c'était le blé, comme le plus nécessaire à la richesse nationale : en France, en Angleterre, presque partout on prohiba à une certaine époque les blés étrangers. Cependant cette prohibition ne pouvait pas être complète : on ne pouvait condamner la population à la famine : il eût été trop barbare de lui interdire en cas de disette d'acheter du blé à l'étranger : d'où l'on imagina un système ingénieux, celui qui est connu sous le nom d'échelle mobile. Ce système consistait en une échelle de droits variables, qui frappaient le blé étranger de taxes très élevées quand le prix du blé était bas sur le marché national, de droits moins élevés quand le prix du blé était le même que dans les années normales, et qui laissait enfin le blé étranger entrer en franchise quand le prix du blé était excessif dans le pays, c'est-à-dire quand la récolte nationale était notoirement insuffisante. On croyait ainsi satisfaire tous les intérêts, maintenir un prix rémunérateur pour l'agriculture nationale et prévenir la famine. Mais avec le temps il arriva, en Angleterre

surtout, que les manufacturiers et les ouvriers se plaignirent de cette protection accordée à l'agriculture qui renchérissait un des principaux articles de consommation. Le commerce des ports, les armateurs se joignirent à eux : l'échelle mobile, disaient-ils, empêchait le commerce des grains d'avoir de la régularité, parce que l'armateur et le négociant qui envoyaient des vaisseaux en Amérique, dans les provinces danubiennes, en Russie, chercher du blé, ne pouvaient jamais connaître au juste les droits qu'ils auraient à payer quand leurs navires entreraient dans les ports nationaux ; cette échelle mobile constituait donc une incertitude de plus ajoutée aux incertitudes si nombreuses du commerce des grains ; c'était une cause de renchérissement, une cause de famine, et voilà comment on arriva peu à peu, par l'union des manufacturiers qui craignaient que le prix des subsistances ne nécessitât une augmentation des salaires des ouvriers et du commerce des ports, à remplacer d'abord l'échelle mobile par un droit fixe, puis à supprimer complètement ou presque complètement toute espèce de droit.

Ce qui eut lieu pour le blé eut lieu également pour la plupart des autres articles protégés. On avait mis des droits sur la laine, sur la soie, sur le coton, sur la fonte, sur le fer, sur toutes les matières qui servaient à l'industrie. Qu'arriva-t-il? c'est que les producteurs d'articles fabriqués avec ces matières s'écrièrent: Mais si nous payons nos matières premières plus cher que l'étranger ne paye les siennes, nous ne pouvons lutter avec lui pour l'exportation des articles manufacturés avec ces matières; par conséquent, il faut nous restituer à la sortie de nos articles fabriqués l'équivalent du droit que nous avons payé à l'entrée des matières qui ont été employées à cette fabrication. C'était une plainte trop juste pour n'être pas écoutée : il est clair qu'on tuait les industries nationales si l'on frappait de droits élevés les matières premières qu'elles emploient, sans leur rien restituer à l'exportation des articles fabriqués avec ces matières premières.

Alors on imagina le mécanisme connu sous un nom anglais, le *drawback*, qui consiste à apprécier à la sortie des articles fabriqués, la quantité de matières premières qui est entrée dans ces articles et à restituer le droit perçu à l'entrée de cette quantité déterminée de matières premières. On conçoit que ce procédé eut bien des inconvénients : il en avait pour le Trésor, il en avait pour les particuliers ; pour le Trésor, parce qu'il est très difficile d'évaluer au juste la quantité et quelquefois la nature des matières premières qui sont entrées dans un certain poids ou dans une certaine longueur d'articles manufacturés. Il est malaisé de dire, avec une grande préci-

sion, quelle est au juste la quantité de coton brut ou de soie brute qui a été absorbée par la confection d'une pièce d'indienne ou d'une pièce de soierie ; par conséquent il y avait dans beaucoup de cas une grande incertitude dans le montant des droits à restituer, et il arrivait assez souvent que le Trésor était fraudé, c'est-à-dire que par certains artifices de fabrication ou de préparation il était induit à restituer plus à la sortie des articles fabriqués qu'il n'avait perçu à l'entrée des matières correspondantes. Pendant quelque temps le Trésor se félicita des pertes qu'il faisait et des fraudes qu'il subissait : il croyait, en effet, avoir un grand intérêt à favoriser l'exportation de certains articles ; or, en restituant plus à la sortie des articles fabriqués qu'il n'avait perçu à l'entrée des matières premières correspondantes, il favorisait incontestablement l'exportation de ces articles privilégiés. Le Trésor se trouva donc quelque temps dans cette position singulière que plus il était volé, plus il était content. Il finit cependant par se lasser de ce jeu et par trouver qu'il en était la dupe. D'un autre côté, le régime des drawbacks, bien que parfois favorable aux industriels peu scrupuleux, avait des inconvénients pour la généralité du commerce : le premier de ces inconvénients, c'est que le négociant devait faire l'avance des droits à payer à l'entrée des matières premières : ces droits lui étaient bien restitués plus tard à la sortie des articles fabriqués ; mais il perdait l'intérêt entre la date de l'entrée des matières premières et la date de la sortie des articles manufacturés : il était obligé d'augmenter son capital de roulement : c'étaient des frais et des gênes.

On s'ingénia à trouver un système meilleur et on y arriva, c'est le système de l'admission temporaire, qui tend à remplacer partout les drawbacks. Le drawback consiste dans la restitution du droit payé pour les matières premières ayant servi à la fabrication des articles exportés : l'admission temporaire consiste à permettre l'entrée en franchise de certaines matières, comme les fils ou les tissus de coton, les fers, les métaux, à la condition que, dans un délai déterminé, il serait exporté une quantité correspondante d'articles fabriqués. La supériorité de l'admission temporaire par rapport au drawback, c'est d'abord que le commerçant n'a pas à faire l'avance du droit : il n'est pas obligé d'augmenter son capital de roulement : il reçoit les matières premières en franchise, moyennant qu'il souscrive un engagement de faire sortir dans un délai fixé une quantité d'articles fabriqués correspondante ou de payer les droits si cette condition n'est pas remplie : c'est cet engagement qui a pris le nom d'acquit-à-caution.

Cette faculté d'admission temporaire est le correctif indispensable

d'un régime hautement protecteur : en effet, quand on frappe de droits toutes les matières premières, ou les articles manufacturés les plus élémentaires qui servent eux-mêmes de matières premières à des industries supérieures, qu'arrive-t-il ? c'est qu'il y a des industries importantes qui, à moins de tempéraments sérieux dans la perception, se trouvent dans l'impossibilité d'exporter. Si l'on frappe, par exemple, le fer d'un droit de 20 à 30 p. 100, les fabricants de machines viennent dire : Mais nous ne pouvons lutter pour l'exportation avec les Anglais, avec les Belges, avec les Allemands, qui reçoivent leurs matières premières en franchise : il faut donc que vous nous permettiez, à nous aussi, d'avoir nos matières premières franches de droit, au moins pour la partie de notre fabrication qui est destinée à aller à l'étranger. Les indienneurs font de même pour les tissus de coton. L'admission temporaire devient le correctif nécessaire des excès du régime protecteur. Mais l'admission temporaire donne lieu à des contestations assez vives. Ces contestations ont porté sur deux objets : les matières premières qui ont été reçues en admission temporaire, c'est-à-dire franches de droits sous la condition de réexportation, doivent-elles être exportées identiquement ou par équivalent ? Et voici le sens de cette contestation qui a été très grave : quand on exporte une machine en fer, faut-il que le fer qui a servi à construire cette machine soit exactement et identiquement le même que celui qui a été introduit en admission temporaire ? ou bien peut-on se contenter de ce qu'il y a dans cette machine une quantité de fer équivalant à celle qui a été introduite en admission temporaire ? Cette question de la réexportation par identique ou par équivalent a soulevé des tempêtes. Longtemps le Trésor a exigé la réexportation par identique, c'est-à-dire qu'il estampillait, marquait d'un sceau les barres de fer introduites en admission temporaire pour la construction des machines, et que ces mêmes barres de fer devaient se retrouver identiquement avec l'empreinte de la douane dans les machines réexportées ; de même pour les tissus destinés à l'indiennage : on comprend combien cela était défavorable à l'industrie.

L'autre question est celle de savoir si, sous le régime de l'admission temporaire, les objets fabriqués correspondant aux matières premières entrées en franchise doivent être réexportés par le même fabricant qui a souscrit l'acquit-à-caution et par le même bureau de la douane où cet acquit a été pris ; ou bien au contraire, si la personne qui a introduit une certaine quantité de matières premières en franchise et souscrit un acquit-à-caution pour la réexportation d'articles manufacturés en quantité correspondante dans un délai

déterminé, peut céder cet acquit à un fabricant de n'importe quelle partie de la France. Dans ce dernier cas, l'acquit-à-caution est déchargé, c'est-à-dire que le souscripteur est tenu quitte de ses engagements, si dans le délai déterminé, n'importe par quel point de la douane, un fabricant porteur de cet acquit fait sortir une quantité d'objets fabriqués correspondant aux matières premières introduites en franchise. C'est ce que l'on a appelé le « trafic des acquits-à-caution », opération très louable selon nous et fort innocente.

Malgré ces tempéraments du drawback et de l'admission temporaire, les droits multipliés sur toutes les matières premières et sur tous les objets fabriqués, dont un certain nombre sont des matières premières pour des industries perfectionnées, étaient nuisibles à l'exportation par les formalités, les lenteurs qu'ils entraînaient, les difficultés et les contestations qu'ils causaient. Aussi les exportateurs en général et surtout les commerçants des ports étaient hostiles au système protectionniste. L'opinion publique s'habitua à considérer davantage l'intérêt général; elle n'eut pas de peine à s'apercevoir que toutes ces restrictions et toutes ces charges étaient une gêne et un obstacle au développement ou à la prospérité d'une foule d'industries modestes et obscures au profit de quelques autres plus remuantes. Les hommes de science se rendirent compte que tous ces règlements artificiels, toutes ces entraves à la liberté des approvisionnements et des achats, avaient pour effet de donner au travail national une direction mauvaise et de le rendre moins productif qu'il ne l'eût été si on l'eût abandonné à lui-même. On commença aussi à prendre souci de l'intérêt du consommateur, que le système protectionniste sacrifiait sans hésitation. On se rendit compte que le bien suprême, ce n'est pas le travail en lui-même, c'est l'abondance et le bon marché des produits, et que la première condition pour que le travail donne dans une nation le maximum possible de produits ou de valeurs échangeables, c'est que ce travail s'applique aux industries auxquelles la contrée et la population sont le plus aptes et qu'il néglige celles pour lesquelles la contrée n'est pas propice et la population n'a pas de goût. On s'aperçut enfin que la concurrence étrangère est un stimulant indispensable, un instrument de progrès que rien ne peut remplacer. Pour les grandes industries, demandant beaucoup de capitaux, comme les filatures et les forges, la concurrence intérieure est beaucoup trop limitée : dans beaucoup de cas elle est illusoire, il faut l'aiguillon de l'étranger. Ces vérités, d'abord entrevues, bientôt démontrées, puis presque universellement comprises, modifièrent le régime douanier, lui enlevèrent chaque jour

davantage le caractère protectionniste pour ne plus lui laisser dans quelques contrées que le caractère fiscal.

Les droits de douane, qu'ils soient fiscaux ou protecteurs, peuvent se diviser en quatre catégories, d'une importance en général fort inégale : les droits d'exportation, les droits de transit, les droits d'importation et les droits de navigation.

Les droits d'exportation sont peu en usage chez les nations de l'Europe occidentale et septentrionale. En France il en subsistait encore récemment sur quelques objets, et ils rapportaient au Trésor 2 ou 300,000 francs en 1878 et 1879, somme insignifiante et à laquelle on a bien fait de renoncer. En Italie, par exception, ils donnent un revenu plus considérable, portant sur le vin et sur le soufre. Il est des pays qui tirent des ressources énormes de ces droits à l'exportation des marchandises indigènes, le Brésil, par exemple, avec ses taxes sur le café exporté, plus encore le Pérou avec ses droits sur le guano et sur le nitrate, l'Inde avec ses droits sur l'opium. Les taxes à l'exportation sont, en principe, mauvaises, au moins quand elles portent sur des marchandises pour la production desquelles le pays n'a pas un avantage marqué sur les autres contrées, une sorte de monopole naturel. Sauf dans ce dernier cas, les droits à l'exportation empêchent l'agriculture ou l'industrie indigènes d'atteindre tout le développement dont elles seraient susceptibles et de s'assurer un large débouché sur les marchés du dehors. Il est évident que, si l'Italie supprimait le droit sur l'exportation des vins, la production de cette denrée deviendrait plus grande dans la Péninsule; ce serait une source accrue de richesse pour le pays.

Il n'en est pas de même quand la contrée a un avantage naturel incontestable et surtout un véritable monopole pour la production de certaines denrées; alors les droits à l'exportation, pourvu qu'ils soient bien entendus et modérés, peuvent être d'une bonne économie politique. Le Pérou fait bien de mettre une taxe sur le guano, peut-être aussi sur le nitrate; l'Italie peut avoir raison de taxer le soufre à l'exportation ; la Chine pourrait peut-être sans inconvénient pour elle taxer le thé (1). La seule difficulté en pareil cas est de limiter le droit d'exportation à un taux qui ne restreigne pas trop les achats des étrangers, qui ne provoque pas dans d'autres pays moins favorisés naturellement la production de marchandises analogues ou de succédanés. Ainsi des droits d'exportation exorbitants sur le guano ou sur le nitrate du Pérou pourraient encourager la recherche de substances identiques dans d'autres pays, en Égypte, par exemple,

(1) Cependant, depuis quelques années, le thé de l'Inde fait une grande concurrence au thé de Chine.

où l'on dit qu'il y a du guano, en Bolivie, où l'on affirme qu'il y a du nitrate : ces mêmes droits, s'ils sont excessifs, poussent à l'emploi d'autres substances, qui, sans être identiques aux précédentes, peuvent rendre des services de même nature et sont ce que l'on appelle des succédanés : ainsi l'agriculture européenne peut être portée par les droits élevés sur le guano ou sur le nitrate à se servir davantage d'autres engrais soit naturels, soit artificiels. Le même raisonnement s'applique aux droits sur le soufre qui sont établis en Italie. Si cette contrée a un monopole assuré pour la production de cette denrée, elle fait bien de mettre un impôt à la sortie du soufre. Mais elle doit prendre garde de ne pas trop l'élever, afin de ne point susciter ailleurs la recherche de mines de soufre et de ne pas développer l'usage de succédanés de cette matière.

Quoi qu'il en soit, quand une nation est en possession de grands avantages pour la production de certaines denrées, surtout de produits naturels et dont la quantité est bornée, ce qui est le cas pour les produits minéraux, en règle générale elle fait bien d'établir un droit à l'exportation de ces produits. Ce droit est payé pour la plus grande partie par l'étranger ; il allège d'autant le montant de l'impôt qui doit être demandé aux contribuables nationaux. On contestera peut-être que ces droits d'exportation soient supportés par le consommateur étranger : on dira que si le droit n'existait pas, la consommation de la denrée dont il s'agit serait sans doute beaucoup plus considérable à l'étranger et que, par conséquent, le producteur national en tirerait de plus gros profits. Ce raisonnement n'est pas rigoureux ; il reste vrai que la plus forte partie des droits d'exportation sur des marchandises pour la production desquelles le pays a un privilège naturel est en définitive supportée par le consommateur étranger. Il se passe là ce que l'on constate pour tous les droits sur les consommations ; le producteur est bien atteint dans une certaine mesure, puisque le droit restreint la consommation et par conséquent aussi la production ; mais c'est en définitive le consommateur qui supporte le plus gros poids de la taxe, parce que le producteur arrêterait sa production s'il ne devait pas retirer de l'emploi de ses capitaux et de son activité personnelle les avantages habituels dans le pays. Les choses se passent de même pour les droits de douane à l'exportation, avec cette double différence que le consommateur, celui qui doit payer la taxe, est étranger et qu'il est libre de chercher dans d'autres pays des marchandises analogues ou des succédanés qui soient exempts d'impôts. Aussi les droits à l'exportation ne sont-ils sans inconvénients graves que pour les produits tels que le guano, le nitrate, le soufre, le thé, l'opium dont un pays peut

avoir le monopole; et même dans ce cas les droits doivent être suffisamment modérés pour ne pas réduire considérablement la consommation étrangère.

Les droits d'exportation sont, au contraire, préjudiciables, quand ils s'appliquent à des denrées qui peuvent être produites dans un grand nombre de contrées; aussi l'Italie a-t-elle tort de taxer ses vins à l'exportation, probablement le Brésil de taxer ses cafés : à coup sûr la Grande-Bretagne commettrait une faute en mettant sur sa houille un droit de sortie. Dans ce dernier cas, cependant, on pourrait se proposer un autre but qu'une recette fiscale : la conservation, par exemple, des dépôts de houille dont la quantité est restreinte et dont l'épuisement est certain à une échéance plus ou moins lointaine; une protection accordée à l'industrie nationale qui aurait le combustible à des prix d'autant plus modérés que la production houillère des îles Britanniques aurait pour seul écoulement le marché de l'intérieur. Ces considérations, si spécieuses qu'elles paraissent, ne doivent pas prévaloir. D'abord il est prouvé que les dépôts de charbon sont excessivement abondants, qu'en Angleterre, par exemple, ils doivent contenir deux cents milliards de tonnes, soit, d'après le chiffre actuel de la consommation, un approvisionnement pour deux mille ans environ, et, en admettant une progression dans la consommation annuelle, pour huit cents ans. En second lieu, les droits mis à la sortie de la houille britannique nuiraient à un grand nombre d'industries, à la navigation par exemple, qui trouve dans le transport de ce produit un excellent fret de sortie; ils pourraient provoquer des représailles à l'étranger par l'établissement de droits sur les produits anglais. Cet impôt aurait donc beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages.

Si les droits de douane à l'exportation ne peuvent et ne doivent être appliqués que d'une manière exceptionnelle, c'est-à-dire par les pays qui ont un monopole naturel pour la production de certains objets, on peut dire que les droits de transit sont toujours détestables. Un pays a un grand avantage à développer chez lui le transit, c'est-à-dire le transport d'objets venant de l'étranger et y allant. Cet avantage ne consiste pas seulement dans les bénéfices et les salaires que produisent à la population le transport et la manipulation des objets qui passent sur le territoire : n'apercevoir que ce bénéfice immédiat et en lui-même assez modique, ce ne serait voir les choses que par le petit côté. Mais l'expérience démontre qu'un pays qui attire à lui le transit finit par avoir la plus grande partie des marchandises à meilleur marché qu'un autre qui se contente du mouvement de ses propres échanges. Quand un grand courant de marchandises passe

par un pays, il s'y produit un marché animé, vivant, toujours croissant. Les approvisionnements, les achats et les ventes y sont plus faciles : l'outillage commercial s'y perfectionne davantage. Aussi toutes les nations civilisées ont-elles renoncé aux droits de transit perçus pour l'État. Pendant la première moitié du siècle ces droits, au contraire, étaient nombreux et lourds, parfois même il existait des prohibitions de transit.

La principale catégorie des droits de douane en Europe, ce sont les droits à l'importation des marchandises étrangères : aussi convient-il de l'étudier attentivement. Les droits à l'importation peuvent porter soit sur les produits naturels du sol, tels que les denrées agricoles, les matières premières servant à l'industrie, les minéraux; soit sur les articles manufacturés. Les uns et les autres de ces droits peuvent être ou fiscaux ou protecteurs : fiscaux en ce sens qu'ils n'ont pour objet que d'assurer une recette au Trésor; protecteurs en ce qu'ils se proposent de préserver l'industrie indigène de la concurrence étrangère.

Les droits à l'importation des produits naturels du sol sont purement fiscaux quand ils s'appliquent à des produits qui n'ont pas de similaires ni de succédanés dans le pays, comme le thé, le cacao, le café, et autrefois le sucre ou le tabac; ils sont fiscaux encore quand, portant sur des denrées qui ont des similaires dans le pays, telles qu'actuellement le sucre, ils représentent exactement le droit perçu sur la même denrée produite à l'intérieur. Les droits sont, au contraire, protecteurs, quand ils frappent des produits naturels exotiques ayant des similaires ou des succédanés dans le pays, et que ces produits similaires ou ces succédanés indigènes sont exempts d'impôts ou sont moins grevés que les produits étrangers ; c'est ce qui arrive, par exemple, quand on met un droit sur la laine exotique et qu'on n'en établit pas un sur la laine nationale. Alors on protège la laine nationale, on en relève le prix d'une somme égale ou à peu près au montant des droits perçus sur la laine étrangère. L'impôt que supporte alors le consommateur de laine est beaucoup plus considérable que celui qui entre dans les caisses du Trésor; le Trésor, en effet, ne perçoit la taxe que sur la laine étrangère, mais comme le prix de toutes les laines a été relevé dans le pays d'une quantité égale ou presque égale à la taxe qui pèse sur les laines étrangères, le consommateur de laine indigène paye un véritable impôt, non pas à l'État, mais au producteur de la laine nationale. Dans ce cas il est très fréquent que, pour obtenir un produit médiocre, dix millions par exemple, l'État impose au gros des consommateurs un sacrifice triple, quadruple, quelquefois décuple. Il prend aux uns pour donner

aux autres, ce qui est contraire à toute idée de justice. C'est ce qui se passe aujourd'hui en France pour la houille. Le Trésor recueille par cet impôt 15 ou 16 millions. Les consommateurs de houille en France payent en réalité le double, par le renchérissement non seulement des houilles étrangères qui sont taxées, mais encore des houilles indigènes qui sont protégées contre le développement de la concurrence des houilles étrangères. Aussi ces droits protecteurs devraient-ils être impitoyablement condamnés et rejetés.

Quand les droits de douane portent sur des articles manufacturés, ils peuvent être aussi soit fiscaux, soit protecteurs, mais ils ont plus généralement ce dernier caractère. Ils sont fiscaux quand les produits nationaux similaires sont frappés à l'intérieur d'une taxe strictement équivalente. Ils peuvent être encore fiscaux dans une autre circonstance et alors même que les produits nationaux similaires ne sont nullement grevés à l'intérieur. Supposez que l'on ait établi un droit de douane à l'entrée de la laine étrangère : à moins que ce droit ne soit excessivement léger, comme 1 ou 2 p. 100 par exemple, il faut bien établir des droits compensateurs sur les produits étrangers qui sont manufacturés avec la laine, sinon les fabricants français, qui payent un droit sur la laine, ne pourraient pas supporter la concurrence des industriels du dehors : l'industrie de la laine s'en irait de France ou du moins diminuerait en France, non pas par l'incapacité de nos manufacturiers et de nos ouvriers, mais par la faute de l'État qui imposerait à leurs produits des charges auxquelles ne seraient pas soumis les produits similaires étrangers. Mais cette compensation exacte entre la taxe que supporte une matière première et la taxe qu'on doit exiger du produit manufacturé correspondant est fort difficile à établir. Plus une industrie est progressive et perfectionnée, plus il est malaisé d'arriver à un bon résultat sous ce dernier rapport. Ainsi pour les tissus mélangés, il est à peu près impossible de constater dans quelles proportions la laine, le coton ou la soie sont entrés dans la composition de l'étoffe. En établissant un droit compensateur sur les produits manufacturés étrangers, on risque ou de le mettre trop bas, ce qui serait une faveur pour le fabricant étranger, ou de le fixer trop haut, ce qui serait une faveur pour le fabricant indigène. Cet embarras presque inextricable doit être une raison pour s'abstenir de taxer les matières premières, c'est-à-dire tous les objets qui, au lieu de servir à la consommation immédiate, servent à la fabrication d'autres produits.

Généralement ces droits dits compensateurs sur les objets fabriqués sont toujours plus ou moins des droits protecteurs : le législateur, soit par crainte d'erreurs qui seraient préjudiciables au fabricant na-

tional, soit par parti pris, ne fixe pas le taux de ces droits de manière qu'ils soient la stricte représentation des droits que les fabricants nationaux ont payés et que les fabricants étrangers n'ont pas acquittés sur les matières premières : il les fixe plus haut de manière qu'ils contiennent une certaine dose de protection pour l'industrie nationale.

Dans le système protectionniste le législateur gradue les droits sur les articles fabriqués de telle façon qu'à mesure qu'on s'élève sur l'échelle des opérations manufacturières, le droit d'entrée représente d'abord la compensation de tous les droits qui sont établis sur les opérations précédentes, plus une certaine protection pour la dernière opération industrielle.

On sait combien l'industrie actuelle est divisée. Considérons une pièce d'indienne. Il y a dans la production de cette pièce toute une série d'opérations diverses qui peuvent être soit réunies dans le même établissement, soit faites dans des établissements et par des fabricants différents. Toutes ces opérations variées donnent lieu à toute une série de droits pour les articles venant de l'étranger. Pour faire une pièce d'indienne, il faut d'abord du coton, qui est la matière première. Nous supposons que le coton est taxé à la frontière. La première opération industrielle qui se présente consiste à transformer le coton en fil : on a un premier produit manufacturé qui est le fil de coton ; les fils de cotons étrangers sont taxés à la douane : 1° d'un droit compensateur qui représente le droit que le filateur français paye sur le coton avec lequel il fait des fils ; 2° d'un droit protecteur, qui est destiné à combler l'inégalité que l'on prétend exister dans les moyens de production entre l'industriel français et les industriels anglais, suisses, allemands, etc. Les fils de coton ne sont pas en général un produit définitif destiné à entrer dans la consommation : ils servent à fabriquer des tissus. Comment, sous le régime protecteur, seront taxés à la douane les tissus de cotons étrangers? Ils seront grevés aussi de deux droits, confondus l'un dans l'autre, mais qu'il est indispensable de distinguer : l'un est un droit compensateur qui représente la taxe grevant les fils de coton étrangers que le tisseur national a pu employer ; l'autre est un droit protecteur destiné à combler l'inégalité que l'on prétend exister entre les moyens de production du tisseur national et ceux de son concurrent étranger. Enfin, le tissu de coton est parfois un produit définitif, d'autres fois non, il doit recevoir une dernière main-d'œuvre, l'opération que l'on appelle indiennage ou impression sur étoffes. Comment sera établie la taxe qui grèvera les indiennes étrangères à la frontière? Toujours de la même manière. L'indienne étrangère payera d'abord un droit compensateur représentant la taxe qui grève les tissus à leur entrée en

France, plus un droit protecteur destiné à combler l'inégalité qui est censée exister entre les moyens de production de l'indienneur français et ceux de l'indienneur étranger.

Tel est le régime des douanes sous le système protecteur. Les protections s'ajoutent les unes aux autres. Il faut, en effet, tenir compte au filateur national de l'impôt qu'il a payé sur le coton, matière première de ses fils ; en outre l'on veut le protéger, ce qui ne se peut faire qu'en ajoutant un certain droit à ce droit compensateur. Il faut aussi tenir compte au tisseur national de l'impôt qu'il a payé sur les fils étrangers, matière première réelle ou possible de ses tissus ; en outre on veut lui donner une certaine protection qui le favorise contre la concurrence du tisseur étranger ; pour cela il faut ajouter un certain droit protecteur au premier droit qui est compensateur. Enfin, il faut tenir compte à l'indienneur national des droits qu'il peut avoir payés sur les tissus étrangers, matière première réelle ou possible de ses indiennes, et en outre, comme on veut protéger l'indienneur national, il faut bien lui accorder en plus de ce premier droit, qui est strictement compensateur, un autre droit qui soit protecteur.

Il en est de toutes les industries comme de celle-là. Toutes comportent un certain nombre d'opérations et chaque opération spéciale est l'objet d'une protection particulière. On comprend qu'un semblable régime, aussi compliqué, presque inextricable, ne puisse se passer de tempéraments chez un peuple qui veut avoir un grand commerce extérieur. Les tempéraments sont la faculté d'entrepôt, les *drawbacks* ou les admissions temporaires. La faculté d'entrepôt est indispensable pour permettre à nos ports de vivre, c'est-à-dire à nos commerçants de réexporter, sans payer de droits, la totalité ou une partie des articles étrangers taxables qu'ils ont introduits momentanément en France. Le *drawback* ou l'admission temporaire en franchise n'est pas moins nécessaire pour permettre aux fabricants d'exporter sur les marchés du dehors, c'est-à-dire pour dégrever les marchandises françaises destinées à l'exportation de tous les droits qui ont chargé ou qui devaient charger les différentes matières exotiques avec lesquelles ces marchandises ont été faites ou bien ont pu être faites.

Que ce système compliqué, forçant à tant de formalités, ait fini par être battu en brèche, on ne doit pas s'en étonner. Presque tout le monde consulte plus l'intérêt particulier que l'intérêt général. Qu'est-il arrivé à la longue sous le régime protectionniste ? C'est que chaque fabricant, tout en voulant des droits protecteurs sur les articles étrangers similaires à ceux qu'il produit, veut la liberté ou l'entrée en franchise pour les produits qu'il emploie dans son industrie. Les filateurs, par exemple, désirent une protection élevée pour leurs

fils, mais la plupart souhaitent que les matières premières de leurs fils, le coton, la laine, le lin, la soie, entrent en franchise. Les tisseurs demandent la protection pour leurs tissus, mais un grand nombre désirent que les fils étrangers, matière première réelle ou possible de leurs tissus, soient affranchis de droits. Les indienneurs à leur tour voudraient bien la protection pour leurs indiennes, mais tous désirent que les tissus étrangers, matière première possible de leurs indiennes, entrent en franchise. Certaines villes industrielles, Tarare, Calais, Mulhouse dans la France d'avant 1870, levèrent l'étendard de la révolte contre le régime douanier existant. Il en est de même pour toutes les autres branches. Ainsi les constructeurs de navires veulent que les navires construits à l'étranger soient prohibés ou taxés, mais ils désirent que les éléments de construction des navires, les bois de construction, le fer, le chanvre, entrent en franchise chez nous. D'autre part, les armateurs désirent surtout que les navires étrangers qui entrent dans les ports de France soient frappés d'une surtaxe, mais ils réclament pour eux la faculté d'acquérir sans droits des navires étrangers. Enfin viennent les commissionnaires et les commerçants qui, d'ordinaire, ne veulent pas de surtaxe de navigation ni de surtaxe d'entrepôt, et qui demandent la liberté complète.

Voilà comment peu à peu les industriels se sont divisés; leur coalition a été rompue, et le système protectionniste s'est trouvé compromis. A mesure qu'on s'élevait sur l'échelle de la production, on trouvait des fabricants qui se plaignaient des droits grevant les objets étrangers qu'ils élaboraient ou auxquels ils donnaient un complément de main-d'œuvre. Toute protection, en effet, au profit de la laine indigène est une charge pour le filateur de laine qui exporte; toute protection pour les fils de laine est une charge pour le tisseur de laine qui exporte; toute protection pour les tissus de laine est une charge pour le fabricant de vêtements confectionnés qui exporte. Il est vrai que dans bien des cas, soit par le *drawback*, soit par l'admission temporaire, on essaye d'atténuer cette charge pour l'exportateur: quelquefois on y réussit, généralement non. En tout cas le drawback et l'admission temporaire sont toujours des embarras. Aussi un régime hautement protecteur n'est-il pas compatible avec un grand commerce extérieur, c'est pour cette raison qu'à mesure que l'on s'élève sur les degrés de la production, on rencontre des fabricants qui sont moins amis de l'ancienne réglementation. En effet, en protégeant les premières opérations industrielles, on nuit aux opérations industrielles subséquentes.

En dehors des droits sur les produits naturels et sur les produits

fabriqués, il y a les droits de navigation, destinés à protéger la marine marchande. Ces droits, avons-nous vu, sont de trois sortes : on juge d'abord indispensable de développer la construction des navires dans le pays ; d'où l'on prohibe ou l'on taxe les navires construits à l'étranger que l'on veut franciser : ce sont là les droits dits de francisation. En second lieu on juge qu'il faut protéger l'armateur français contre l'étranger et l'on a les surtaxes de pavillon et les droits de tonnage différentiels. En troisième lieu on estime que les navires français n'ont pas tous droit à une protection égale, ou plutôt qu'il faut astreindre les navires français à faire des voyages au long cours : on part de ce principe pour établir des surtaxes d'entrepôt, c'est-à-dire que tout navire français arrivant dans un port français avec des marchandises qui ne proviennent pas en droite ligne des lieux de production, mais qui ont été prises aux entrepôts d'Europe, soit Londres, Liverpool, Anvers, Amsterdam, etc., sera chargé d'une surtaxe dite d'entrepôt, dont sera exempt le navire français qui arrivera avec des marchandises similaires prises directement aux lieux de production, soit les Grandes-Indes, Java, le Cap, Buenos-Ayres, les États-Unis, le Brésil, etc. Enfin il y a encore une autre protection maritime, qui cette fois ne se traduit pas par un droit, mais par une prohibition, cette quatrième protection, c'est le privilège du cabotage accordé aux navires français : on entend par cabotage la navigation côtière d'un port à un autre du même pays.

Tel est l'ensemble du système protecteur. Ce système a fleuri chez toutes les nations de l'Europe jusqu'à un temps très rapproché ; il dure encore sur le continent, mais très atténué : on ne peut, en effet, le supprimer tout d'un coup : des ménagements sont nécessaires pour faciliter la transition et donner aux industriels jusque-là protégés le temps de se préparer à une concurrence illimitée.

Les atténuations et les modifications du système protectionniste se sont opérées de deux manières : 1° par des lois intérieures qui abaissaient certains tarifs ; 2° par des conventions avec les puissances étrangères, des traités de commerce, engagements qui liaient les différents pays entre eux pour des périodes soit indéfinies, soit déterminées. Il résulte de cet état de choses qu'il y a dans certains pays, en France notamment, plusieurs tarifs de douane : l'un qui s'appelle le tarif général, l'autre qui est dénommé le tarif conventionnel.

Le tarif général des douanes ou tarif *autonome*, pour employer l'expression allemande, est l'ensemble des droits qui forment la base de notre tarification, lesquels droits s'appliquent aux marchandises venant de tous les pays, sauf de ceux avec qui nous avons des traités de commerce. Les tarifs conventionnels sont, au con-

traire, les tarifs qui ont été stipulés par les différents traités de commerce et qui sont des dérogations au tarif général. Le tarif général existant en France jusqu'à 1881 était presque devenu une lettre morte : c'était une de ces lois qui ne sont pas formellement abrogées, mais que personne ne voudrait appliquer, tellement elles sont surannées. Ce tarif général antérieur aux traités de 1860 gardait une existence virtuelle, parce que les différents traités de commerce ne l'avaient pas abrogé et qu'ils en suspendaient seulement l'application. En 1881 il a été remplacé par un tarif général nouveau, moins restrictif, quoique encore fortement protectionniste. Ce tarif a été atténué dans la pratique par des traités de commerce conclus en 1882 et relevant en général dans une certaine proportion les droits des traités de commerce de 1860 et des années suivantes.

Au point de vue de l'application des tarifs de douane, il y a deux mesures fort différentes : les prohibitions et les droits d'entrée. Le mot de prohibition est clair par lui-même : il désigne la défense absolue de laisser introduire dans le pays telle marchandise étrangère déterminée. C'est l'arme la plus sûre du régime protecteur ; comme une prohibition ne produit au Trésor aucune recette, ce n'est pas un expédient financier. Les droits, au contraire, sont productifs pour le Trésor, puisqu'ils laissent entrer les marchandises étrangères à la condition qu'elles payent une taxe déterminée. Cette taxe peut être soit légère, soit modérée, soit excessive : dans ce dernier cas les droits sont dits prohibitifs, en ce sens que par le fait ils empêchent complètement l'entrée des marchandises étrangères que le tarif est censé admettre à certaines conditions. Les droits prohibitifs ne sont pas plus que les prohibitions manifestes des mesures financières.

A un autre point de vue, si l'on considère le procédé par lequel on assied les droits sur les marchandises, on distingue les droits à la valeur (*ad valorem*) et les droits dits *spécifiques*. Les premiers sont proportionnels à la valeur soit déclarée, soit présumée, soit constatée de la marchandise : ils prélèvent un tantième pour cent de cette valeur. Les droits spécifiques sont des droits fixes, qui sont établis sur l'unité de poids, de longueur ou de volume de la marchandise taxée. Ils ne sont donc pas strictement proportionnels à la valeur.

Prenons un exemple pour distinguer ces deux catégories de droits : supposons que l'on taxe le drap à 10 p. 100 de la valeur ; quand il arrive une pièce de drap, il faut une déclaration de cette valeur ; en cas de difficulté et de désaccord entre la douane et le commerçant sur l'exactitude de la valeur déclarée, il faut une expertise, ou bien encore l'exercice de la faculté que l'on appelle droit de préemption au profit

de la douane. Voilà bien des formalités et des incertitudes. Ce sont des entraves à la prompte expédition des marchandises, un risque de perte pour le négociant si la douane ou les experts estiment trop haut la valeur de l'article, un risque de perte pour le Trésor si le commerçant réduit abusivement et sans que l'administration s'en aperçoive la valeur qu'il dénonce. Si l'on taxe, au contraire, les draps à 1 franc le mètre, c'est un droit spécifique. Il est clair que les difficultés sont moindres dans ce second cas que dans le premier. Les droits à la valeur ont des inconvénients, parce que la détermination de la valeur est difficile, que cette base de perception donne lieu soit à des fraudes fréquentes, soit à l'arbitraire des agents de la douane, et dans les deux cas à des contestations et à des retards infinis. Les reproches que l'on peut faire aux droits spécifiques, c'est d'abord que, si la marchandise vient à hausser ou à baisser considérablement, ces droits ne représentent plus la même proportion du prix de la marchandise; c'est là un inconvénient assez grave, parce que des droits spécifiques, modérés à l'origine, peuvent devenir avec le temps, par la fluctuation du prix des marchandises, soit excessifs, soit insignifiants. Un autre inconvénient encore des droits spécifiques, c'est que le plus souvent ils sont légers sur les marchandises d'une grande valeur destinées à la consommation des classes riches, et qu'ils sont lourds, au contraire, sur les marchandises communes, à bon marché, et qui servent aux classes laborieuses de la population. Ces inconvénients peuvent être, sinon complètement évités, du moins atténués : il suffit, pour parer au premier, de reviser les droits spécifiques quand il se produit sur une marchandise déterminée un grand et durable mouvement de hausse ou de baisse, et, pour diminuer le second, d'établir sur chaque nature de marchandises non pas un droit spécifique unique, mais trois ou quatre droits selon les qualités faciles à reconnaître. Il importe, en outre, que tous ces droits soient fort modérés pour ne pas grever trop lourdement les objets de consommation populaire. Souvent la substitution de droits spécifiques aux droits *ad valorem* n'est qu'une manœuvre pour augmenter la protection accordée à la plus grande partie des produits nationaux; c'est ce qui est arrivé en 1881 et 1882 en France. Les droits spécifiques ont surtout un inconvénient considérable qui leur donne un caractère anti-civilisateur, c'est leur fixité. Le propre de l'industrie moderne est d'abaisser graduellement, par des perfectionnements mécaniques, le prix de revient de presque tous les objets manufacturés. Il en résulte que le prix vénal de ces articles décroît; le droit spécifique restant immuable représente une proportion chaque jour croissante du prix de la marchandise, et con-

stitue un obstacle chaque jour grandissant à la liberté des échanges. Ainsi le droit de 60 fr. par tonne de fer ne représentait guère en 1864 que 25 p. 100 du prix de la marchandise, en 1882 il représentait 40 ou 50 p. 100 de cette valeur. Nous conclurons de ces faits que les droits spécifiques doivent être repoussés, toutes les fois qu'ils ne sont pas très minimes, quand ils dépassent, par exemple, 8 ou 10 p. 100 de la valeur des qualités les plus communes. En outre les objets spécifiques devraient être soumis à des révisions quinquennales pour que, tenant compte des changements notables du coût de la production, on rétablît le rapport initial entre le montant de ces droits et la valeur vénale des articles manufacturés.

Ces explications techniques données, examinons sommairement quelles ont été les modifications du régime douanier en France et en Europe. C'est presque fortuitement que le système hautement protectionniste s'est constitué en France. Colbert avait établi un régime à la fois fiscal et protecteur, différant singulièrement de notre tarif général par l'esprit et par la lettre. A la fin de l'ancienne monarchie, en 1786, la France fit avec l'Angleterre un traité de commerce dans le sens de celui qui fut conclu trois quarts de siècle plus tard en 1860. L'Assemblée constituante, dans sa grande réforme fiscale, conserva les douanes, mais avec des tarifs modérés. La guerre avec l'Angleterre sous la République et sous l'Empire changea ces dispositions. Le traité de 1786 fut emporté. On voulut frapper l'Angleterre dans son commerce : cette pensée politique ou stratégique fit inaugurer un régime de prohibitions absolues dont on ne trouvait pas de trace dans le régime de Colbert. Ces mesures rigoureuses, anti-économiques, avaient été adoptées, non pour un temps de paix, mais pour une période de lutte (1). Sous la Restauration et sous la monarchie de 1830, avec le suffrage restreint, on eut des Chambres composées de propriétaires peu éclairés et d'industriels qui s'attachèrent à faire prévaloir leurs intérêts particuliers. Alors s'échafauda pièce à pièce, malgré l'opposition des ministres les plus capables de la Restauration et de Louis-Philippe, le système protectionniste à outrance qui vit encore dans notre tarif général.

Ce tarif général était remarquable par trois caractères : 1° la place énorme qu'y tenaient les prohibitions absolues ; 2° la taxation de toutes les matières premières nécessaires à l'industrie ; 3° l'inextricable complication des tarifs à cause de l'innombrable quantité d'ar-

(1) Consulter pour l'établissement et le développement du système protecteur en France les ouvrages suivants : Michel Chevalier, *Examen du système protecteur ;* Amé, *Études sur les tarifs de douane et les traités de commerce ;* le comte de Butenval, *De la formation du tarif général de la France.*

ticles taxés suivant la qualité et suivant la composition souvent difficiles à constater.

Le transit et l'exportation de divers objets étaient, sous ce régime, soit taxés, soit interdits. Par exemple, on ne pouvait faire traverser la France à des articles prohibés pour la consommation. A partir de 1845, les droits et les prohibitions de transit ont été abolis : cependant l'interdiction du transit dura quelque temps encore pour quelques articles : les animaux vivants, le poisson frais, la viande fraîche, les chiffons, le sucre raffiné, les voitures, les armes, la poudre.

Le système des droits à l'exportation était plus simple ; il existait un droit général de sortie de 25 centimes par cent kilogrammes, et de 1/4 p. 100 de la valeur pour les marchandises taxées *ad valorem*. Ces droits rendaient naturellement plus difficile l'écoulement des marchandises françaises sur les marchés étrangers. Tel était le sort général pour l'exportation de nos produits à partir de 1841 ; mais de nombreux articles étaient encore l'objet soit de droits prohibitifs, soit même de prohibitions absolues à la sortie. M. de Hock en donne la nomenclature dans son ouvrage sur les finances françaises. (Voir de Hock, l'*Administration financière de la France*, page 268.)

Le régime de l'importation était beaucoup plus intéressant et plus important que celui du transit et de l'exportation ; on l'avait infiniment plus compliqué. Parmi les nombreuses prohibitions à l'importation que contenait le tarif général, quelques-unes, en petit nombre, avaient pour objet d'assurer le revenu de l'État, la sûreté ou la salubrité publique ; par exemple, l'interdiction du tabac en feuille, du tabac fabriqué, des contrefaçons de livres, des cartes à jouer, de la poudre à tirer. Mais la plupart des prohibitions avaient pour but de mettre l'industrie française à l'abri de toute espèce de concurrence et même de stimulant. (Voir de Hock, page 260.)

On se trouvait ainsi sous un régime qui devait faire tomber l'industrie nationale dans l'engourdissement, et qui avait l'inconvénient spécial d'empêcher de naître ou de se développer une quantité d'industries qui auraient eu besoin de tirer du dehors à bon marché un certain nombre de ces objets prohibés. On ne pouvait interdire complètement l'entrée du fer, de la houille, des autres métaux, mais sur plusieurs de ces articles les droits étaient presque prohibitifs et n'ont été sérieusement abaissés que sous le second Empire ; encore à l'heure actuelle sont-ils d'une élévation déraisonnable.

Les droits sur les matières premières servant à l'industrie nationale étaient extravagants ; ils constituaient une gêne notable pour la rapidité des opérations commerciales. L'agriculture jouissait d'une protection considérable, grâce à ces droits sur les matières premières

exotiques. L'*échelle mobile*, dont nous avons déjà expliqué en gros le mécanisme, était, en outre, une faveur à laquelle elle attachait beaucoup de prix. Il n'y avait aucune prohibition d'entrée ou de sortie sur le blé; mais le droit d'entrée s'élevait et le droit de sortie s'abaissait suivant que le prix du blé en France descendait au-dessous d'un certain taux considéré comme normal, et réciproquement le droit d'entrée s'abaissait et le droit de sortie s'élevait suivant que le prix du blé montait au-dessus de ce taux normal d'après les calculs de l'administration. Ce taux normal n'était pas le même pour toute la France. Les départements frontières étaient divisés en quatre classes, selon le cours habituel du prix du blé, et le taux normal était fixé différemment pour chaque classe de départements. Les droits sur les autres espèces de grains et de farines étaient maintenus dans une proportion constante avec ceux qui grevaient le blé suivant ces variations de prix. Tant que les prix n'étaient pas trop élevés à l'intérieur, la marine française était protégée par un droit différentiel de 1 fr. 25 par chaque hectolitre de froment importé sous pavillon étranger.

Rien n'égalait l'inextricable complication des droits sur les articles manufacturés. L'administrateur autrichien, dont nous avons plusieurs fois cité l'ouvrage, M. de Hock, en donne des preuves nombreuses : les bois de construction et de menuiserie étaient divisés en onze articles et vingt-trois subdivisions; les pierres et les terres, en y comprenant les ouvrages en pierre, en dix-huit articles et trente et une subdivisions. Il n'y avait pas d'objet manufacturé qui ne fût soumis à une vingtaine de tarifs différents, suivant sa qualité et les opérations qu'il avait subies. Ce qui augmentait encore la gêne causée par un pareil régime, c'étaient les nombreux degrés dans la compétence des bureaux de douane, un nombre restreint d'entre eux pouvant seuls recevoir tous les articles taxés, les autres ne pouvant recevoir que certaines marchandises déterminées. Une autre source de difficultés et d'embarras, c'étaient les mesures de restriction pour le mode de paquetage et d'emballage. Les règlements étaient minutieux sur cette matière, ne permettant pas, par exemple, d'emballer ensemble des fils de divers numéros de finesse.

Les droits de navigation venaient compléter le système. Les navires étrangers étaient astreints dans nos ports à des surtaxes de pavillon; les navires français eux-mêmes n'échappaient pas à la surtaxe dite d'entrepôt — ils la subissent encore — quand ils apportaient des marchandises qui ne venaient pas en ligne directe du lieu de provenance. Le cabotage était complètement réservé — il l'est encore — au pavillon français. Un vaisseau était tenu pour français s'il appar-

tenait pour moitié à des Français et que les officiers et les trois quarts des hommes d'équipage fussent Français. Le navire devait avoir été construit en France. Les navires français étaient favorisés relativement aux étrangers par des droits différentiels de tonnage, de port et de quarantaine.

Enfin le régime colonial, connu sous le nom de pacte colonial, terminait la série de toutes ces restrictions. Le commerce entre la France et les colonies n'était permis que par navires français. Les produits des colonies ne payaient pas de droits de sortie pour la métropole, et ils y jouissaient d'un traitement de faveur. En revanche, leurs marchandises ne pouvaient être exportées ailleurs que pour la mère patrie, du moins à l'origine, et les colonies elles-mêmes ne pouvaient acheter d'objets manufacturés qu'à la métropole.

Toute cette organisation artificielle et compliquée avait beaucoup moins pour objet de fournir des ressources au Trésor que de favoriser l'essor de chaque industrie en particulier. On ne se rendait pas compte que toutes ces faveurs particulières et réciproques s'annulaient mutuellement, et qu'il n'en résultait que des gênes et des pertes de temps.

Un phénomène curieux et qui montre combien l'intérêt du Trésor était étranger à ce régime, c'est que presque toujours les Assemblées législatives en France ont contraint le gouvernement à augmenter ou à maintenir les prohibitions. Presque tous les projets de dégrèvement étaient d'initiative gouvernementale, et ils rencontraient, d'ordinaire, un accueil froid ou même hostile dans les Assemblées.

L'histoire de notre tarif douanier au dix-neuvième siècle se compose alternativement de prohibitions nouvelles ou d'élévations de droits protecteurs réclamées et imposées par les Chambres malgré la résistance plus ou moins timide du gouvernement, et de plans de réforme proposés par presque tous les gouvernements et venant échouer devant la résistance des Chambres ou ne triomphant qu'à la faveur de sortes de coups d'État (1).

Donnons quelques exemples de ces faits historiques. La Restauration, pour faire face à ses charges, proposa, outre une augmentation considérable des impôts directs, un impôt intérieur sur les articles fabriqués, sur le fer, le cuivre, les draps, les toiles, le cuir, le papier. Cet impôt, fort mauvais d'ailleurs, est repoussé; au contraire, les droits de douane proposés par le gouvernement, non seulement sont adoptés en principe, mais sont même augmentés par voie d'amendement. Au début de la Restauration également, en 1814, on voit

(1) L'ouvrage de M. Amé, *Études sur les tarifs de douane*, etc., est très instructif et très probant sous ce rapport.

le gouvernement proposer, par l'organe de M. Bérenger, directeur général des contributions indirectes, l'entrée des sucres raffinés en France moyennant un droit. La Chambre repoussa ce projet, sous le prétexte de sauvegarder les intérêts des industries françaises. De même le gouvernement demandait l'entrée d'une catégorie de fers, dits fers en massiaux, la Chambre repoussa cette motion dans la crainte que de petites usines s'établissent près des ports pour travailler ces fers et les livrer à la consommation à meilleur prix que les fers nationaux. Dès cette époque, il y avait lutte entre le gouvernement et la Chambre des députés, le premier étant plus éclairé, plus désintéressé, par conséquent aussi moins protectionniste que la Chambre. La faculté déjà attribuée dans ce temps au gouvernement d'abaisser les droits et de restreindre les prohibitions par ordonnance royale était très critiquée.

Voici encore quelques exemples de cette ardeur des Chambres pour l'accroissement des tarifs. En 1822 le gouvernement propose de décupler le droit à l'entrée des bestiaux étrangers, en le portant de 3 fr. à 30 francs par tête de bétail : la Chambre renchérit sur cette proposition et élève le droit à 50 francs au lieu de 30. Cette lutte du gouvernement et des Chambres au sujet des droits de douane est bien exprimée dans un passage d'un rapport fait au roi en 1830 par M. le marquis d'Audiffret : « Aujourd'hui, disait-il, la législation re-
« pose sur le vœu national formellement et persévéramment ex-
« primé. Elle ne renferme aucune disposition essentielle qui n'ait
« été, non pas seulement votée, mais produite par la Chambre. Ainsi,
« quand le ministère a proposé une loi sur les grains, des amende-
« ments y ont ajouté la prohibition pour certains cas : ainsi, le tarif
« des fers a été porté, par amendement, de 20 à 25 francs ; ainsi, le
« droit des laines a été mis, par une forme semblable, à 30 p. 100.
« Tout a subi l'influence d'une pensée générale dont l'administration
« n'a été que l'interprète. Lorsque celle-ci a proposé de suppri-
« mer une seule prohibition, celle des cachemires, elle a été mal
« accueillie, parce qu'on a cru y voir une sorte d'hésitation qui
« menaçait pour l'avenir l'existence des garanties acquises. Le sys-
« tème des douanes n'a pas été établi par une seule législature, mais
« successivement par toutes celles qui se sont occupées de la ma-
« tière depuis 1814 (1). »

Ce passage exprime nettement la nature des relations entre le gouvernement de la Restauration et les Chambres au sujet des droits de douane. Comme le disait un député libéral, Benjamin Constant, les

(1) *Système financier de la France*, t. II, p. 116.

Chambres étaient saisies d'enthousiasme pour le renchérissement de toutes choses. Il en fut de même sous le gouvernement suivant. Depuis 1834 l'administration fit quelques efforts pour entrer dans une voie libérale. On ouvrit une enquête pour la suppression de la plupart et des plus importantes prohibitions. En 1836, on supprima celles sur les châles de cachemires, sur les extraits de quinquina, le rhum, le tafia et d'autres objets moins importants, En 1841, disparut la prohibition des fils de laine peignés écrus; en 1845, celle des toiles de lin; en 1847, celle des tissus de soie des pays hors d'Europe. Mais dans la plupart et les plus importants de ses projets de réforme le gouvernement échouait. Ainsi en 1845 le gouvernement proposa d'établir sur la graine de sésame un droit de 2 fr. 50, qui lui semblait suffisamment protecteur pour l'huile d'œillette. Un amendement quadrupla le chiffre ministériel en portant le droit à 10 francs par 100 kilogrammes. En 1847, M. Cunin-Gridaine, alors ministre, proposa un tarif libéral, se rapprochant sur plusieurs points de celui qui est en vigueur depuis 1860. Voici en quoi consistait le projet du ministre : 1° suppression de 17 prohibitions et leur remplacement par des droits protecteurs ; 2° remaniement des droits sur un très petit nombre de marchandises d'importance secondaire ; 3° admission en franchise de 298 articles sur 666, ce qui n'aurait produit qu'une diminution de recettes de 3 millions ; 4° immunité des fers, tôles et cornières, des chanvres et lins destinés à la construction et à l'armement des vaisseaux, du zinc et en général de tous les matériaux en bois ou en fer pouvant servir à cet usage. Ce projet de loi était libéral, il supprimait des prohibitions, simplifiait le tarif sans nuire au Trésor ou à l'industrie, introduisait le principe de l'admission temporaire. Après un rapport très violent de la Chambre des députés, ce projet échoua.

Sous la République de février 1848, l'administration montra aussi quelques tendances réformatrices : le gouvernement provisoire leva les prohibitions sur les étoffes de nankin, les grandes glaces non étamées et l'iode raffiné. Tous les gouvernements marchaient quoique timidement dans la voie libérale; mais ils étaient arrêtés par les Chambres.

Au début de l'Empire l'état de l'opinion des Chambres était assez bien exprimé dans un passage d'un auteur contemporain, M. le marquis d'Audiffret : « Il nous semblerait conforme aux lois de la « prudence, disait-il, et aux véritables intérêts du pays de mettre à « l'abri de toute discussion et de toute incertitude par une protec- « tion suffisante, et surtout bien assurée jusqu'au jour d'une incon- « testable supériorité, les sources principales du travail et de la ri-

« chesse publique, telles que pour l'agriculture les blés, les vins, les « bestiaux et les houilles, et pour l'industrie manufacturière les « cotons, la laine, la soie et les fers. Ces huit articles occupent plus « des trois quarts de la population; il importe de préserver avec eux « l'aisance et le repos de toutes les familles, etc. (1). » Somme toute, bien loin de s'associer à de nouveaux progrès, les Chambres eussent plutôt demandé que l'on revînt sur les réformes de détail accomplies par les précédents régimes. Le système hautement protectionniste et presque prohibitif, établi par les Chambres de la Restauration et de Louis-Philippe, en partie contre le vœu des gouvernements d'alors, avait complètement faussé la tradition nationale depuis Colbert en matière de douane. Colbert admettait deux principes qui furent perpétuellement enfreints par le législateur de 1814 à 1860: le premier principe, c'est qu'il ne devait pas y avoir de prohibition absolue ; le second principe, c'est que les principales matières premières ne devaient pas être taxées : ainsi, d'après l'ordonnance de 1669, la laine pouvait entrer en franchise.

Avant le régime dictatorial de l'Empire, en 1851, un député du nom de Sainte-Beuve avait proposé un large programme de remaniement des tarifs de douane. Ce projet était divisé en cinq parties : 1° suppression de toutes les prohibitions et leur remplacement par des droits protecteurs n'excédant pas 20 p. 100 ; 2° entrée libre de toutes les matières alimentaires et de toutes les matières premières; droits de 10 p. 100 sur les produits en partie manufacturés et de 20 p. 100 sur ceux qui le seraient complètement; réduction après quatre ans des droits sur les fers à 1 franc par 100 kilogrammes; 3° suppression du privilège accordé à la marine marchande française, liberté absolue de franciser les bâtiments construits à l'étranger ; 4° liberté du commerce des colonies avec la métropole ; 5° impôt sur le revenu pour combler le déficit causé par ces réformes. Ce projet se rapprochait du plan de M. Cunin-Gridaine en 1847 et du traité de commerce de 1860, mais il était sur plusieurs points plus radical que ces deux actes. Ainsi il réduisait les droits sur le fer au sixième du taux qui a été consacré par le traité de 1860, et il eût supprimé les privilèges de navigation qui n'ont été détruits qu'en 1866. Ce projet avait le tort de venir dans un moment de trouble, où les finances étaient encore en désarroi. Il fut repoussé, mais il obtint plus de 200 voix.

Ainsi, depuis plusieurs années, l'opinion libérale et même l'opinion gouvernementale s'en prenaient aux prohibitions, aux taxes sur les

(1) *Système financier de la France*, t. I, p. 122.

matières premières et aux droits très élevés sur certains articles manufacturés d'une utilité générale comme le fer. L'Empire procéda dans cette voie, d'abord avec timidité, puis avec hardiesse. Un décret de 1853 abaissa les droits sur les fers bruts et les fers forgés, sur l'acier et sur la houille ; des décrets de 1854 et de 1855 étendirent la franchise d'introduction à un grand nombre de matières premières et aux matériaux nécessaires à la fabrication d'objets du commerce des frontières. Des décrets de 1854 accordèrent à certains chemins de fer et pour un temps limité la faculté d'introduire des fers laminés et des tôles moyennant un droit et abaissèrent les droits sur les huiles, les graisses, les graines oléagineuses. Un décret de 1854 lève la prohibition sur certains liquides spiritueux, et un décret de 1856 sur les fils de laine teints.

La pensée qui inspirait toutes ces mesures, c'était de diminuer les obstacles à l'expansion de certaines industries ; ainsi la prohibition d'introduction du fer étranger relevait le coût d'établissement des chemins de fer en France, diminuait par conséquent les facilités de communication à bon marché et accroissait les frais généraux de toutes les industries françaises sans exception.

La protection accordée à l'agriculture fut fortement atteinte par diverses mesures au commencement du régime impérial : suspension de l'échelle mobile pour les grains, introduction des blés entièrement libre ; réduction des droits sur les vins et les liquides brûlés, sur les graines légumineuses, sur le riz, le millet, l'orge. Ces mesures de détail se proposaient un triple objet : 1° diminuer le coût des articles de consommation générale; 2° faciliter le développement ou l'établissement d'industries d'une évidente utilité nationale comme les chemins de fer, et réduire les frais généraux de toutes nos autres industries; 3° donner un grand essor au commerce français par cette plus grande facilité d'introduire beaucoup d'articles étrangers, jusque-là soit absolument prohibés, soit frappés de droits à peu près prohibitifs.

Ce n'étaient là que des mesures de détail, partielles, d'une efficacité réduite. On voulait accomplir une réforme d'ensemble, plus considérable que celle qui avait été proposée par M. Cunin-Gridaine sous le règne de Louis-Philippe, et analogue à celle que proposait M. Sainte-Beuve sous la République. En 1856, le gouvernement présenta au Corps législatif un projet de loi conçu dans ce sens, mais beaucoup moins radical que la proposition Sainte-Beuve. On ne touchait pas aux droits sur les matières premières, on supprimait la plupart des prohibitions à l'entrée des produits étrangers et on les remplaçait par des droits de douane excessivement élevés. Voici

comment un administrateur autrichien, M. de Hock, appréciait ce projet. « Les droits qui doivent remplacer la prohibition sont encore « élevés, excessivement élevés même et, d'après une motion posté- « rieure au projet, ils ont haussé au delà du chiffre d'abord projeté. « D'après l'intention du gouvernement ils doivent représenter, d'une « part, le droit perçu à l'entrée en France des matières premières « contenues dans les produits en question, et, d'autre part, ils doi- « vent assurer à la fabrication une protection de 30 p. 100 de la va- « leur des marchandises; en réalité, ils vont bien au delà de ce but. « Ils donnent à des marchandises susceptibles d'un grand commerce « une protection de plus de 100 pour 100, et la tarification présente « tous les défauts que nous avons reprochés plus haut au tarif fran- « çais, des divisions trop nombreuses et d'une distinction difficile, « trop de considération pour la valeur des objets, des prescriptions « trop minutieuses sur l'emballage des marchandises; mais on a « triomphé d'un principe qui jusqu'ici a opposé une barrière à « toutes les améliorations, et le chemin est librement ouvert au « progrès. »

Ce projet était donc bien timide : c'était assurément le *minimum* des réformes indispensables; la question de la levée des prohibitions revenait pour la troisième fois devant la Chambre; celle-ci lui fit de nouveau mauvais accueil; le projet fut repoussé ou dut être retiré par le gouvernement. C'est alors que le gouvernement impérial, plus autocrate que ses prédécesseurs, se souvint de l'article de la Constitution de 1852 qui l'autorisait à conclure des traités de commerce sans que la ratification du Corps législatif fût nécessaire à leur validité. Cette prérogative en soi était exorbitante; mais il faut dire que les Chambres par leur obstination à repousser depuis quarante-cinq ans toutes les réformes douanières même les plus modestes justifiaient l'emploi qui en fut fait. Par l'initiative de Michel Chevalier, qui s'entendit avec l'illustre Cobden, le chef du parti réformiste anglais, et qui convertit à ses propres opinions le gouvernement français, un traité de commerce fut conclu avec l'Angleterre. Une lettre impériale en date du 5 janvier 1860, adressée par l'empereur au ministre d'État, traçait le programme d'un régime douanier nouveau qui consistait dans les mesures suivantes : suppression des droits sur les matières premières nécessaires à l'industrie; réduction de l'impôt sur les sucres et les cafés; amélioration des voies de communication; réduction générale des droits sur les canaux et abaissement des frais de transport; prêts à l'agriculture et à l'industrie; travaux considérables d'utilité publique; suppression des prohibitions; traités de commerce avec les puissances étrangères.

Il y avait dans ce programme trois parties : la partie essentielle, c'était la suppression des prohibitions, des droits sur les matières premières, et la conclusion des traités de commerce; une seconde partie, c'étaient les mesures destinées à faciliter la transition et à mettre l'industrie nationale en état de mieux supporter la concurrence étrangère. Une troisième partie enfin, c'était la réduction des droits sur certaines denrées exotiques, le sucre et le café.

Le traité de commerce conclu avec l'Angleterre ne fixait pas les tarifs, il ne posait que des principes et une limite aux droits. Des conventions supplémentaires déterminèrent, après une enquête, des tarifs qui restèrent au-dessous de 25 et 30 p. 100. En supprimant les prohibitions et les droits sur les matières premières, la France rentrait dans la tradition de Colbert. A beaucoup d'égards le traité de 1860 se rapprochait de celui de 1786. Toute une série de lois et de traités compléta cette grande réforme, notamment la loi de 1861 qui détruisit le pacte colonial; la loi de 1866 sur la marine marchande disposa que trois ans après sa promulgation les surtaxes de pavillon seraient supprimées, à moins que les navires français ne fussent frappés en pays étrangers de charges ou de droits dont les navires de ces pays même seraient exempts. Les droits de francisation sur les navires étrangers furent réduits à une somme insignifiante : deux francs par tonneau de jauge. L'égalité fut établie entre la marine française et la marine étrangère pour le droit de tonnage. On supprima la détaxe dont jouissaient les marchandises venant de contrées fort éloignées, comme celles d'au delà du détroit de la Sonde : le café de la Réunion n'était jadis taxé qu'à 40 francs quand celui de la Martinique l'était à 60 pour compenser l'inégalité des distances. La plus grande partie des règlements artificiels de l'ancien régime protectionniste disparut.

Ce grand ensemble de mesures constitue la principale réforme financière et économique qui ait été accomplie en France depuis la Révolution. Elle n'est pas encore terminée, il reste à l'achever en supprimant peu à peu tous les droits protecteurs : mais ce sera l'affaire du temps et de mesures de détail.

Cette réforme fut très heureuse pour le développement de la richesse du pays. Le commerce et les échanges, affranchis d'entraves inextricables, se multiplièrent : la plupart des industries furent stimulées par une concurrence qu'elles pouvaient supporter, mais qui les contraignait à plus d'efforts qu'autrefois. Une foule d'industries grandirent et prospérèrent qui auparavant étaient écrasées ou étouffées par la protection dont jouissaient d'autres industries placées à des échelons inférieurs de la production. Quelques industries, il est

vrai, eurent à souffrir : quelques forges mal placées durent disparaître. Mais ces infortunes spéciales et locales étaient inévitables et plus que compensées par le développement de la prospérité générale. Les effets du nouveau régime commercial furent encore accrus par le développement des chemins de fer et des voies de communication. Il est très regrettable qu'à partir de 1882 la mollesse et l'indécision du gouvernement aient amené dans les nouveaux traités de commerce un relèvement heureusement assez restreint dans les tarifs.

Une nation de l'Europe avait précédé la France dans la réforme de son système commercial, c'est l'Angleterre. Toutes les autres suivirent à pas plus ou moins lents. Adam Smith écrivait en 1776, dans son célèbre ouvrage sur la richesse des nations, qu'il ne fallait pas s'attendre à ce que la liberté du commerce pût jamais être complètement rendue à la Grande-Bretagne, que ce serait là une chimère aussi grande que d'espérer voir se réaliser le rêve de la République d'Utopie ou d'Océana. Le grand économiste manquait trop de confiance et ne se rendait pas assez compte de la rapidité possible des progrès sociaux. Quand un principe faux est attaqué et qu'il a commencé à être entamé dans la pratique, il est bien près de disparaître complètement.

Nous n'avons pas à faire ici l'historique de la réforme douanière de la Grande-Bretagne. Elle est complète : il ne reste plus dans les tarifs anglais une seule trace de droit protecteur. Depuis 1820 jusqu'à 1852 chaque session du Parlement a été remplie par des discussions sur le régime commercial et presque chaque année a vu abolir quelque droit suranné. Il y a trois périodes distinctes dans cette ère de réformation : de 1822 à 1830 on atténue les droits protecteurs sur presque tous les points; c'est Huskisson qui est le principal ministre réformateur. De 1830 à 1845 se produit la grande agitation de la ligue de Manchester pour l'abolition des droits sur les grains; sous le ministère de Robert Peel les *corn-laws* sont, en effet, rapportées, et l'agriculture perd toute protection. De 1845 à 1860 l'œuvre se complète par l'abandon de l'acte de navigation, par des dégrèvements incessants et la disparition de tout droit protecteur. L'ère des traités de commerce s'ouvre.

Le changement complet de système commercial fut, non pas plus fécond, mais tout autant pour l'Angleterre que pour la France. La plupart des autres pays d'Europe qui entrèrent dans la même voie s'en trouvèrent bien. La Prusse est, de toutes les puissances du continent européen, celle qui avait conservé depuis les guerres du commencement du siècle le tarif le plus libéral : malgré le relèvement

des tarifs qu'a imposé dans ces dernières années M. de Bismarck, l'Allemagne conserve encore pour la plupart des articles un régime plus libéral que la France (1). Les États-Unis d'Amérique qui, depuis 1860, abandonnèrent un tarif de douanes libéral pour un tarif hautement protectionniste, ont souffert, dans les dernières décades d'années, des crises intenses, et leur prospérité n'a eu pour cause que l'étendue de leur territoire vierge et l'importance de l'immigration.

Dans les développements qui précèdent nous avons parlé des douanes plutôt au point de vue économique qu'au point de vue financier : c'est qu'il est bien difficile de séparer l'un de l'autre. Il était impossible de traiter de l'impôt des douanes sans jeter un coup d'œil rapide sur ce qu'il a été dans le passé. Revenons maintenant sur le terrain fiscal. Quelles sont les conditions qui assurent aux droits de douane un rendement élevé? Quelle est la meilleure organisation que l'on puisse donner à cet impôt?

On n'a pas oublié que les droits de douane sont de deux sortes : les uns purement fiscaux, les autres protecteurs en même temps que fiscaux. Les premiers sont ceux qui grèvent les denrées exotiques n'ayant pas de similaires dans le pays ou ayant des similaires qui sont taxés dans la même proportion que ces denrées exotiques. Les autres frappent des matières premières analogues à celles qui sont produites et non directement taxées sur le sol national, ou bien encore des articles manufacturés qui pourraient faire concurrence aux articles manufacturés nationaux. Voilà deux classes très distinctes d'objets imposables. La première se compose presque uniquement de denrées qui sont produites par un autre climat, denrées tropicales et coloniales, telles que le café, le cacao, le thé, le coton, jadis le sucre. La deuxième comprend tous les produits agricoles de nos contrées, comme la laine, le lin, le chanvre, le blé, le vin, et tous les articles manufacturés : la houille, le fer, tous les métaux, les tissus, etc.

Quelle est la plus productive de ces deux catégories de droits? C'est, au moins pour les pays d'Europe, toujours la première, celle qui comprend les denrées coloniales. La productivité d'un régime de douanes dépend de bien des causes qu'il importe d'analyser.

Elle tient d'abord au nombre et à l'importance des articles que l'on veut soumettre aux taxes. Il est clair que, si l'on veut frapper la laine, le blé, la houille, on aura de ce chef des revenus que n'auront pas des nations qui épargneront ces articles : il reste à savoir

(1) Voir sur l'ancien régime douanier de la Prusse : Richelot, *Histoire du Zollverein*.

s'il vaut mieux grever ces produits étrangers que de relever les impôts intérieurs, soit directs, soit indirects. L'objection principale contre la taxation des articles que j'ai cités et de beaucoup d'autres analogues, c'est que de pareils impôts contraignent le consommateur national à un sacrifice bien plus élevé que n'est le rendement qui rentre dans les caisses du Trésor. Ainsi, l'impôt perçu à la douane sur le blé ou sur la laine, non seulement renchérit le blé et la laine taxés dans la proportion de la taxe, mais il renchérit en outre tout le blé et toute la laine que produit le pays et qui ne sont pas taxés. Il y a donc une grande disproportion entre la perte que subit le consommateur grâce au renchérissement de la totalité de ces produits et le revenu que perçoit le fisc par la taxation d'une faible partie de ces produits.

Quoi qu'il en soit, la productivité d'un régime de douane dépend en premier lieu de la série des articles que l'on taxe. On ne peut dire que le maximum du revenu fiscal doive être sur ce point le but d'une bonne administration des finances, et on ne doit jamais oublier que, toutes les fois qu'on taxe à la frontière des marchandises ayant des similaires dans le pays, on impose au consommateur un sacrifice qui est hors de toute proportion avec le revenu que retire le Trésor, puisque le sacrifice du consommateur est quelquefois au bénéfice du Trésor dans la même proportion que 4, 5, 8, 10 sont à 1.

La productivité d'un régime douanier dépend, en second lieu, du taux des droits sur les objets de consommation n'ayant pas de similaires dans le pays. On a vu que la plus grande partie du revenu des douanes se compose de droits sur les denrées coloniales, sucre, café, cacao, thé, tabac, etc. Le produit aura d'autant plus de chance d'être considérable que les droits sur ces denrées seront plus élevés, sans dépasser la limite d'une certaine modération, sinon, en restreignant outre mesure la consommation, la hausse excessive des droits en diminuerait le rendement. Nous avons déjà incidemment dans cet ouvrage effleuré plusieurs fois cette question délicate de la productivité relative des droits élevés et des faibles droits : nous lui consacrerons quelques pages dans un prochain chapitre. On ne peut nier qu'en règle générale, lorsque l'on ne sort pas de la catégorie des tarifs modérés, un droit un peu élevé n'ait plus de chance d'être productif qu'un droit moindre.

En troisième lieu, la productivité d'un régime de douane tient au climat et à la position géographique du pays. Ainsi, en Europe, une grande partie des produits de la douane vient des denrées coloniales. Si le climat d'une contrée européenne permet de produire sur son

sol des denrées de même nature ou servant à un même usage que ces denrées coloniales, le produit des douanes aura, de ce chef, une infériorité vis-à-vis du produit des douanes des pays qui sont situés dans d'autres conditions de climat. Comparons, par exemple, la France à l'Angleterre sous le rapport des douanes. L'Angleterre importe tout le sucre qu'elle consomme : la France, au contraire, produit elle-même à l'intérieur les deux tiers de sa fabrication de sucre. Cela vient de ce que le sol et le climat de la France sont plus propices que le climat et le sol de l'Angleterre à la production de la betterave sucrière. Il en résulte que de ce chef, en supposant que le droit sur le sucre fût exactement le même en Angleterre qu'en France et que la consommation par habitant fût la même, néanmoins les droits sur le sucre rapporteraient beaucoup plus à la douane anglaise qu'à la douane française, parce que, en Angleterre, tout le sucre brut consommé vient de l'extérieur et paye les droits à la douane, et que, en France, au contraire, la plus grande partie du sucre consommé est produite à l'intérieur et par conséquent acquitte les droits aux contributions indirectes intérieures, et non pas à la douane. Cela, sans doute, est fort indifférent pour le Trésor qui retrouve d'un côté ce qui lui manque de l'autre, mais cela fait que le rendement de la douane est plus faible en France qu'en Angleterre, quoique le Trésor ne pâtisse nullement de cette infériorité qui a une compensation dans la supériorité du rendement des contributions indirectes. Nous avons pris pour exemple le sucre, quoique l'Angleterre ait aboli dernièrement les droits sur cette denrée, nous eussions tout aussi bien pu prendre le vin, dont la France produit sur son sol à peu près tout ce qu'elle consomme, tandis que l'Angleterre tire de l'étranger tous ses approvisionnements de vin ; de même, quoique dans une moindre mesure, pour les spiritueux ; de même aussi pour le tabac, que la France produit en partie, que l'Angleterre ne produit pas, mais cela par le fait des lois fiscales plutôt que par celui de la nature.

En quatrième lieu la productivité d'un régime de douane dépend en grande partie des habitudes et des goûts des habitants : en France la population emploie, comme boisson principale, le vin, qui est un produit du pays ; en Angleterre, elle use de boissons chaudes et exotiques, principalement du thé, qui, en outre, demande une grande consommation de sucre, autre produit exotique pour l'Angleterre. Or, le thé, comme denrée étrangère, est taxé à la douane, tandis que le vin, boisson nationale, est taxé chez nous aux contributions indirectes par un impôt intérieur. Il en résulte que le produit des douanes est plus grand en Angleterre qu'en France, ce qui ne veut pas dire que le Trésor français en souffre. Ce que le Trésor anglais perçoit sur

le thé à la douane, le Trésor français le perçoit et plus amplement encore, sur le vin par un impôt intérieur. De même encore, en France, les boissons spiritueuses sont généralement produites dans le pays, soit par la distillation du grain, soit par la distillation du vin. En Angleterre, il en est autrement: une grande partie des spiritueux consommés vient du dehors. D'où il résulte que le produit des douanes est plus élevé en Angleterre qu'en France, ce qui n'indique aucune infériorité de notre part, ni aucun préjudice pour notre Trésor, mais ce qui veut dire seulement que nous percevons plus par les contributions indirectes et moins par la douane, parce qu'une plus grande partie des articles de consommation taxés est produite en France et qu'une moins grande vient de l'étranger.

En cinquième lieu, la productivité d'un régime douanier tient aussi aux règlements administratifs qui, dans quelques pays, transportent à la douane des perceptions opérées dans d'autres pays par un autre mode et par une autre administration que celle des douanes. Ainsi, le tabac est une denrée partout taxée et à un taux très élevé: il tient une grande place dans les budgets; il produit notablement moins en Angleterre qu'en France; cependant, c'est un des gros chapitres des douanes britanniques et un des petits chapitres de recettes des douanes françaises. La raison en est que des règlements fiscaux, en prohibant absolument la culture du tabac dans le Royaume-Uni, attribuent à la douane la totalité de la perception de l'impôt sur cette denrée, tandis que d'autres règlements fiscaux, constituant en France le monopole de la fabrication du tabac dans les mains de l'État, transportent aux contributions indirectes intérieures la presque totalité de la perception de l'impôt sur cette marchandise. De ce que la douane britannique perçoit sur le tabac 175 ou 180 millions de francs de plus que la douane française, que faut-il conclure? Absolument rien au fond: ce n'est qu'une question de forme. La perception qui manque à la douane française se retrouve, et bien au delà, dans le produit des contributions indirectes. Supposons qu'en France on change la perception de l'impôt sur le sucre, qu'au lieu de l'établir sur le sucre brut, on l'établisse sur le sucre raffiné, la douane française, qui perçoit encore une cinquantaine de millions sur le sucre, ne percevra presque plus rien sur cette denrée. Est-ce à dire que le Trésor aura perdu? En aucune façon. La perception de l'impôt sera faite par l'administration des contributions indirectes intérieures au lieu de l'être par celle des douanes: il y aura compensation.

Des détails que nous venons de donner sur les cinq causes principales qui influencent le revenu des douanes et le font considérablement varier d'un pays à l'autre, il résulte que le chiffre du produit

de la douane dans une contrée n'indique rien de précis, qu'on n'en peut tirer aucune conclusion sérieuse et surtout qu'il est impossible de comparer, sans une minutieuse analyse, le rendement des douanes dans deux contrées différentes, parce que les éléments du revenu des douanes ne sont pas partout les mêmes, et que certaines recettes qui figurent dans un pays au revenu des contributions indirectes sont inscrites dans l'autre au revenu des douanes.

Si donc l'on veut comparer la situation de l'Angleterre et celle de la France en matière de taxes de consommation, il faut réunir dans l'un et l'autre pays le revenu des douanes et celui des contributions indirectes intérieures : ce sont ces deux services réunis, ces deux produits réunis qu'il faut rapprocher l'un de l'autre ; en comparant isolément les douanes anglaises aux douanes françaises, ou isolément les contributions indirectes intérieures de l'Angleterre à celles de la France, on ne peut qu'avoir des idées vagues et que tirer des conclusions inexactes. Il faut agir de même quand on veut comparer les impôts de consommation à deux époques différentes dans un même pays.

Il y a encore d'autres réflexions à faire sur le produit des douanes. En général, le produit des douanes que l'on voit cité partout est un produit brut, il faut bien s'entendre sur ce mot. Ce produit est brut, non seulement en ce sens qu'il faut en déduire les frais de perception, mais surtout en ce sens qu'il faut en retrancher de très importantes sommes pour les restitutions, les *drawbacks* ou quelquefois même pour les primes à l'exportation. Généralement on ne fait pas cette déduction. Il résulte de cette négligence que d'abord on a une idée exagérée du produit des douanes et que, en outre, on rend impossible toute comparaison de l'importance de ce produit à deux époques ou chez deux nations différentes.

Ces restitutions et ces primes d'exportation qui, quelquefois, se sont élevées à 50 millions de francs pour une année, sont loin de prélever partout et en tout temps une proportion identique du produit des douanes. Cette proportion varie, au contraire, à l'infini suivant la nature des droits et certains arrangements fiscaux.

En Angleterre le revenu des douanes est un revenu net, en ce sens, du moins, qu'il n'en faut déduire que les frais de perception, et non pas des restitutions, des *drawbacks* ou des primes à l'exportation. Cela vient de ce que le régime des douanes en Angleterre est très simple, qu'il se borne à taxer quelques articles de large consommation, qu'il ne frappe aucune matière première et qu'il ne contient aucune disposition protectionniste. En France, au contraire, jusqu'en 1860 il y avait d'énormes restitutions de droits et de primes

à l'exportation. L'administration des douanes avait un passif à côté d'un actif. La cause en était que l'on taxait les matières premières et que l'on restituait lors de la sortie, par le moyen du *drawback*, aux articles fabriqués le droit perçu ou présumé perçu sur la quantité des matières premières qui était censée avoir servi à la fabrication des articles manufacturés exportés. Ce mécanisme, qui enflait en apparence le revenu des douanes, est facile à comprendre : la laine étrangère était grevée d'un droit de 10, 15, 20 p. 100 : toute la laine qui entrait payait ce droit et tout ce produit était inscrit en recettes ; mais les étoffes de laine exportées obtenaient la restitution de ce droit. Évidemment, si l'on veut savoir quel était à cette époque le produit vrai des douanes, il est nécessaire de tenir compte, non seulement du droit perçu à l'entrée, mais aussi du droit restitué à la sortie, et de déduire celui-ci de celui-là. C'est ce que ne faisaient pas les états de douane : ou, du moins, dans les documents officiels, il y avait deux tableaux différents et très espacés, l'un, indiquant la totalité des sommes perçues à l'entrée, l'autre tableau, situé à plusieurs centaines de pages d'intervalle, faisant connaître ce qui avait été restitué à la sortie.

Ces primes et ces remboursements, avons-nous dit, n'ont pas une proportion constante avec le produit total des droits de douane : ils varient, non seulement suivant la nature des articles taxés, mais encore suivant certains arrangements fiscaux. Nous avons déjà indiqué les deux méthodes usitées pour empêcher le fabricant national qui exporte de pâtir des droits sur les matières premières qui ont servi à manufacturer les articles exportés. Ces deux méthodes sont : le *drawback* et l'admission temporaire. Dans le système du *drawback* l'administration perçoit d'abord les droits, puis les restitue. Dans le système de l'admission temporaire, l'administration ne perçoit pas les droits à l'entrée des matières que l'on destine à la fabrication d'articles pour l'exportation. Les recettes des douanes sur les tableaux officiels sont beaucoup plus grosses dans le système du *drawback* que dans le système de l'admission temporaire ; mais ce n'est là qu'une apparence ; en réalité, les recettes nettes sont les mêmes sous l'un et sous l'autre régime ; mais comme, dans le système du *drawback*, toutes les matières taxées payent des droits, sauf restitution à la sortie, et que, au contraire, dans le système de l'admission temporaire, les matières premières destinées à la fabrication d'articles manufacturés pour l'exportation ne payent pas de droits et n'ont rien à réclamer à la sortie, il en résulte que dans le système du *drawback* les recettes des douanes sont en apparence plus grosses, si du moins l'on néglige, comme c'est malheureusement l'usage, de

tenir compte du tableau des restitutions ou des primes à l'exportation et de le déduire des recettes. En France, jadis le sucre raffiné n'était exporté que sous le régime du *drawback*, il l'est aujourd'hui sous le régime de l'admission temporaire. Aussi les tableaux de douane de 1859 et de 1869 donnent-ils des résultats beaucoup plus dissemblables en apparence qu'en réalité.

Après ces observations préliminaires voyons ce qu'a été le produit des douanes en France depuis cinquante ou soixante années. On divise les droits de douane en droits d'importation, droits d'exportation, droits de navigation et recettes accidentelles. Souvent on ajoute les sels aux droits de douane. L'impôt sur le sel se perçoit en France par les soins des deux administrations des contributions indirectes et des douanes, la première recueillant la taxe sur le sel qui est produit à l'intérieur, la seconde percevant les droits, non seulement sur le sel étranger qui entre en France, mais aussi sur le sel qui est produit dans la région que l'on appelle rayon-frontière. Nous laisserons de côté tous les droits sur le sel, comme étant un élément perturbateur, puisqu'ils sont perçus inégalement par deux administrations différentes.

D'après M. le marquis d'Audiffret, voici quelles ont été les recettes des douanes sous la Restauration (1) :

Années.	Recettes.
1816.....	51,458,590 fr.
1818.....	67,055,531
1819.....	63,325,180
1820.....	77,403,826
1822.....	83,988,866
1824.....	98,022,511
1825.....	92,363,722
1826.....	105,122,389
1827.....	98,668,618
1828.....	109,282,157

Ce qui frappe dans ces chiffres, c'est leur médiocrité ; et cependant ce n'était là qu'un revenu brut : il faut en défalquer le montant des primes payées à la sortie. Ces primes ont été de :

Années.	Primes.
1820.....	971,218 fr.
1821.....	3,165,761
1822.....	9,625,015
1823.....	2,133,173
1824.....	5,662,599
1825.....	9,307,063
1826.....	9,437,223

(1) *Le Système financier de la France*, par le marquis d'Audiffret, t. II, p. 326.

Années.	Primes.
1827....	10,149,433
1828.....	10,311,199 (1)

Le produit net variait donc de 88 à 99 millions dans les dernières années de la Restauration, produit net en ce sens qu'il ne comprend pas les restitutions, mais il faut toujours en déduire les frais de perception.

Si nous recherchons maintenant le revenu des douanes, non compris les sels, sous Louis-Philippe, nous voyons qu'il augmente légèrement : en 1830 il est de 104 millions et demi, dont il faut déduire les primes à la sortie ; en 1840, il est de 122 millions, dont il faut toujours retrancher 15 ou 20 millions de primes. En 1847, le revenu brut atteint 144 millions. En 1850, il est de 134 millions, mais les primes doivent en être déduites pour une somme de 25 millions. Passons à l'année 1859 qui a précédé le traité de commerce : les droits de douane proprement dits s'y élèvent à 200 millions, dont 189 millions et demi de droits d'entrée. L'augmentation tient surtout au sucre et au café ; mais les restitutions ou les primes à l'exportation montent à 50 millions ; d'où le produit net est de 150 millions seulement.

Si l'on poussait plus loin l'analyse, on trouverait des preuves frappantes de l'inefficacité fiscale des taxes sur les matières premières exotiques ayant des similaires dans le pays. En 1850, les laines en masse paient 10 millions et demi de droit d'entrée, et elles figurent pour 7 millions dans le tableau des droits restitués à la sortie des objets fabriqués. En 1859, les laines en masse paient 7 millions et demi à l'entrée, elles sont comprises pour 6 millions dans le tableau des restitutions à la sortie. On voit combien est faible l'écart entre les droits perçus et les droits restitués sur cette matière première : c'est pour un aussi mince profit qu'on imposait au commerce une gêne considérable et qu'on renchérissait le prix de toutes les laines dans le pays. Il est même arrivé, mais d'une manière exceptionnelle, que les droits restitués à la sortie des lainages ont dépassé les droits perçus à l'entrée des laines.

En 1861, après le traité de commerce, le produit des douanes, sans les sels, fut de 135 millions dont 126 de droits d'entrée ; les primes et les restitutions ne montent plus qu'à 23 millions, ce qui fait ressortir à 112 millions le total net du produit des douanes contre 150 en 1859 : la cause de cet écart est presque uniquement l'abaissement des droits sur les cafés et sur les sucres. En 1862, le produit net

(1) *Le Système financier de la France*, t. II, p. 330.

ressortait à 120 millions, le total des perceptions ayant été de 159 millions dont 152 de droits d'entrée, mais il fallait défalquer de ce produit brut 40 millions payés pour primes. En 1869, le rendement était de 122 millions dont 120 de droits d'entrée : il n'y avait pas pour cette année de déduction à faire, les primes ayant disparu par l'abolition des droits sur les matières premières et par la substitution du régime de l'admission temporaire à celui des *drawbacks*.

Ainsi, le plus grand produit net avant la réforme de 1860 était de 150 millions, et, neuf ans après la réforme, de 122. Mais cet écart était surtout causé par la réduction des droits sur le sucre et sur le café ; cette réduction, que l'on avait opérée en même temps que la réforme commerciale, eût pu très bien être ajournée sans que les résultats économiques de la réforme en fussent modifiés. En outre, de 1859 à 1869, les frais de recouvrement des douanes avaient été diminués d'une dizaine de millions par la réduction notable du nombre des employés de la douane. En tenant compte de ces considérations, les douanes étaient arrivées à produire quelques années après la réforme autant de revenu vraiment net qu'auparavant. Le Trésor n'y avait donc pas perdu et il avait procuré au commerce des avantages considérables. Voici l'importance des droits qui avaient disparu : sur le coton en laine 19 millions ; sur les laines en masse 7 millions et demi ; sur les graines oléagineuses 1,200,000 francs ; sur les céréales 800,000 francs ; sur l'indigo, 600,000 ; sur le chanvre, 600,000 ; sur les peaux brutes, 500,000 francs : en tout, 30 millions en chiffres ronds, dont une partie était restituée à la sortie. Le bienfait pour l'industrie consistait moins encore dans la suppression des droits que dans la suppression des formalités, des lenteurs qu'occasionnait la perception à l'entrée et éventuellement la restitution à la sortie.

L'expérience démontre que, chez les nations européennes, les seuls droits de douane qui soient très productifs, sans grands inconvénients pour le développement économique, sont ceux qui frappent les denrées exotiques dites coloniales ; qu'au contraire les droits qui grèvent soit les matières premières, soit les produits agricoles étrangers ayant des similaires dans le pays, soit les objets manufacturés, ont le triple défaut de donner un produit médiocre, souvent même très faible, d'assujettir l'industrie et le commerce à beaucoup de charges, de renchérir enfin toute la production intérieure.

Au plus beau temps du régime protectionniste, en 1850, les droits sur les denrées coloniales, y compris les sucres, rapportaient à la

douane française 71,650,471 francs; ceux sur les produits agricoles ayant des similaires dans le pays, 32,420,000 francs; enfin ceux sur les objets manufacturés 20,370,628 francs (1). Les deux dernières catégories réunies ne faisaient donc guère plus des deux tiers de la première.

Depuis nos désastres de 1870-1871 les droits de douane ont été singulièrement relevés sur les denrées coloniales : ils l'ont été aussi, à partir de 1882, sur beaucoup de catégories d'objets fabriqués. Le produit des douanes françaises en 1880 s'est élevé à 367 millions et demi; de ce chiffre il convient de déduire 18 millions un quart qui proviennent de la partie des droits sur le sel qui est perçue par l'administration des douanes. Il reste pour les produits de la douane proprement dite 349 millions. Cette somme se divise elle-même en cinq catégories de recettes : les droits et produits accessoires, c'est-à-dire les amendes, les timbres d'expédition, etc., ont donné 3,723,306 francs; les droits de navigation ont rapporté 7,231,000 francs; le droit de statistique, taxe fixe de dix centimes qui frappe tout colis entrant ou sortant, 6,505,000 francs; les droits d'exportation, 517,772 francs; enfin les droits d'importation ont produit 331,197,000 francs.

Si l'on examine comment se répartit cette perception de 331 millions de francs des droits à l'importation, on voit que la plus grande partie de cette somme provient d'un très petit nombre d'articles. Il y en a huit qui, à eux seuls, forment plus des trois quarts du rendement des droits de douane à l'importation : ces huit articles ont fourni les recettes suivantes à l'exercice 1880 :

Le café	90,300,000 fr.
Le sucre des colonies	32,200,000
Le sucre étranger	55,400,000
Les huiles et essences de pétrole et de schiste	21,400.000
La houille crue et carbonisée	11,300,000
Le cacao	11,200,000
Le vin	25,300,000
Les céréales	12,300,000
Ensemble	259,400,000

Défalcation faite de ces huit articles, les droits de douane à l'importation n'ont rapporté en 1880 que 71 millions. Une partie de ces 71 millions vient de taxes sur les substances alimentaires, comme le poivre et le piment (5 millions), les eaux-de-vie (3 millions et demi), la bière (2 millions et quart). Quant aux articles manufacturés étrangers, quoique les droits qui les grèvent soient très considérables, variant en général de 10 à 15 p. 100 et allant jusqu'à

(1) Voir dans le *Système financier de la France* de M. le marquis d'Audiffret, t. I, p. 208, le tableau des droits de douane en 1850.

40 p. 100 sur le fer, ils n'ont produit ensemble qu'une cinquantaine de millions en 1880, soit 9,400,000 francs sur les tissus de coton, 7,900,000 sur les tissus de laine, 3,100,000 sur les fils de coton, 3, 300,000 sur les machines et mécaniques, 1,500,000 sur les tissus de lin et de chanvre, 3 millions sur les outils, 700,000 francs sur l'acier, 600,000 francs sur les fils de lin et de chanvre, 600,000 francs sur les tissus de soie, 1 million et demi sur la verrerie, etc. (1).

On voit que tous les droits sur les produits fabriqués pourraient être considérablement réduits sans que le Trésor en souffrît notablement : la suppression complète de ces taxes ne formerait même dans notre gros budget qu'un vide que la moindre plus-value comblerait.

Les droits de douane chez les nations avancées en civilisation comme la France ne devraient frapper fortement que les denrées dites coloniales qui servent surtout à la consommation de la partie aisée de la population. Nous n'avons aucune objection contre une taxe élevée sur le café, parce que dans notre pays c'est une denrée qui est de luxe, le vin ou le cidre étant les boissons habituelles. Une taxe assez forte sur le sucre, pourvu qu'elle ne soit pas exorbitante, ne nous paraît pas non plus sujette à de sérieuses critiques, cet article étant l'un de ceux dont la consommation est le plus proportionnelle à la fortune, comme on l'a montré dans un précédent chapitre : le cacao, le thé, le poivre, le piment, peuvent aussi être l'objet d'impôts de douane fort légitimes. Tant que des impôts indirects seront nécessaires aux États modernes, qui sont accablés de dettes et entretiennent d'énormes armées, ceux que nous venons d'énumérer doivent être rangés parmi les plus innocents et les meilleurs, ou, si l'on veut, les moins mauvais.

Au contraire, toutes les taxes de douane sur les produits agricoles ou les substances alimentaires habituelles, comme celles sur les céréales, sur le riz, sur les fruits, doivent être rejetées comme pernicieuses. Elles renchérissent l'alimentation publique d'une somme infiniment plus considérable que celle qu'elles versent dans les caisses du Trésor. Elles compliquent inutilement le régime de la douane pour des perceptions infinitésimales. Elles sont une grande gêne

(1) En 1883 le produit des douanes est inscrit au budget pour 394 millions de francs, dont 19,392,000 fr. pour les sels, 6,701,000 fr. pour le droit de statistique, 8,320,000 fr. pour les droits de navigation, 3,746,000 fr. pour les droits et produits divers, 71,900,000 pour le sucre, et enfin 284,151,000 fr. sur les marchandises diverses à l'importation; le café, le pétrole, le cacao, la houille et les boissons depuis le phylloxera, le blé aussi depuis nos mauvaises récoltes, forment les quatre cinquièmes environ de ce rendement. Les objets fabriqués, quoique l'introduction en ait augmenté depuis quelques années et que les tarifs aient été relevés, ne doivent pas rapporter à la douane française plus de 55 à 60 millions, ce qui représente d'ailleurs 12 à 15 p. 100 environ de la valeur importée. (Note de la 3e édition.)

pour les transactions. Un droit sur les céréales, si faible qu'il soit, est un obstacle au mouvement des minoteries, de la fabrication des pâtes alimentaires pour l'exportation. Nous en dirons autant des droits sur les matières premières, comme la houille, les huiles de schiste et de bitume, le pétrole, la fonte et même le fer, les bois de construction ou de teinture, les peaux, etc. Tout produit qui sert à la production d'une autre denrée doit être exempt de droits. Quant aux articles manufacturés, la taxation en est si médiocrement productive pour le Trésor qu'au point de vue purement financier elle ne mérite pas d'être retenue. Le progrès devrait se faire graduellement par l'affranchissement complet de tous les objets qui servent de matières premières à beaucoup d'industries ou qui sont des engins de production, par exemple la fonte, le fer, l'acier, les machines, les outils, les peaux brutes, les bois. Le premier pas une fois fait, on devrait réduire à 4 ou 5 p. 100 les droits sur les fils et sur les tissus. Le tarif douanier perdrait ainsi le caractère protecteur et n'aurait plus que le caractère fiscal. Des modifications dans le système de nos impôts intérieurs devraient accompagner ces utiles réformes, afin de faciliter dans la mesure du possible à toutes les industries la lutte contre les concurrents étrangers.

Parmi les droits de douane, les plus petits sont souvent les plus gênants : c'est la simplification qu'il faut chercher. Entre les taxes créées depuis 1870-71, l'une des plus minimes en apparence, mais en réalité des plus nuisibles au commerce d'exportation, est le droit de statistique qui produit 6 millions. « Cela n'est rien, disait le ministre des finances qui l'a inventé. Vous entrez à la frontière, vous payez 0 fr. 10 c. pour votre malle et vous ne vous en apercevez même pas. » Ce qui peut être vrai pour une ou plusieurs malles ne l'est plus pour le grand commerce d'exportation et de transit, et ce droit, microscopique quand il s'agit d'une caisse d'indigo ou d'un ballot de soie, devient un empêchement et même une prohibition pour les marchandises de peu de valeur. Pour les produits chimiques, par exemple, les extraits en caissettes représentant 20 francs, le droit de 0 fr. 10 c. fait 1/2 p. 100. Les balles de sandal moulu de 60 kilog., faites pour l'intérieur de l'Espagne et du Portugal et valant 10 francs, acquittent 1 p. 100 d'impôt en payant le droit de statistique à la sortie, sans compter la statistique à l'entrée. On pourrait multiplier à l'infini les exemples analogues. Ce misérable droit de 0 fr. 10 c. coûte à telle fabrique de produits chimiques que nous pourrions citer 8,000 francs par an. Il est complètement impossible de recouvrer cette somme sur les clients du dehors et ce droit est bel et bien un impôt sur le fabricant. Cette taxe est injuste,

car un fabricant qui travaille pour l'étranger doit payer l'impôt, réputé léger et vraiment très lourd, tandis que le fabricant d'objets similaires qui ne travaille que pour l'intérieur de la France ne perd rien, pouvant recouvrer le droit de statistique à l'importation sur ses clients français. Les fabricants exportateurs ne peuvent rehausser leurs prix ; la concurrence est très vive avec les Américains et les Anglais, et ce droit fait perdre aux exportateurs français beaucoup d'ordres au profit de ces derniers. Le droit de statistique est inscrit pour 6,700,000 fr. au budget de 1883. Il est plus absurde et plus nuisible en France qu'ailleurs, parce que l'exportation française se compose principalement de menus articles envoyés par petits colis : ce que nous avons dit de l'industrie des produits chimiques serait vrai également de vingt autres branches de fabrication.

Réduits à des perceptions sur les denrées dites coloniales et à des taxes de 4 ou 5 p. 100 sur quelques catégories d'objets fabriqués, les droits de douane pourraient encore produire au Trésor une recette assez notable, 300 millions de francs environ. Les Anglais nous offrent l'exemple des simplifications successives auxquelles un bon régime de douanes peut se prêter par des remaniements prudents et habiles tout en maintenant au Trésor un revenu considérable. Jadis le tarif de la douane anglaise était aussi compliqué que le nôtre avant 1860 ; aujourd'hui il n'y a plus qu'une demi-douzaine d'importants articles taxés et une douzaine d'autres qui sont insignifiants par eux-mêmes et que l'on supprimera sans doute dans un bref délai.

Il ne s'est guère écoulé d'année depuis quarante ans sans que quelques taxes de douane aient été réduites ou supprimées en Angleterre. Le rendement des douanes a, il est vrai, baissé ; de 600 ou 700 millions de francs, chiffres fréquemment atteints il y a vingt ou trente ans, il est tombé à 480 en 1881 ; mais le bienfait éprouvé par le pays fait plus que compenser l'intervalle entre le rendement de 1881 et celui de 1860 ou de 1850 ; d'ailleurs, il dépendrait de l'Angleterre de relever le produit de ses douanes dans une proportion considérable sans charger de nouveau les innombrables articles qui ont été affranchis. Il lui suffirait de rétablir au taux d'il y a vingt ans les droits sur le sucre, sur le thé et sur le café, cela seul lui donnerait 300 millions de plus. Elle a supprimé complètement les droits sur le sucre et réduit ceux sur le thé, parce que ces deux denrées sont en Angleterre de consommation générale, qu'elles servent à l'alimentation des classes pauvres de même qu'à celle des classes moyennes.

En 1880-81, le produit des douanes britanniques s'est élevé à 480 millions de fr. (19,210,000 livres sterl.) ; 97 millions de fr. (3,865,000 livres

sterl.) provenaient des droits sur le thé ; 5 millions de fr. (200,251 livres sterl.) de ceux sur le café ; 121 millions de fr. (4,443,000 livres sterl.) des droits sur l'alcool ; 35 millions de fr. (1,376,000 livres sterl.) de ceux sur le vin ; 217 millions de fr. (8,658,000 livres sterl.) provenaient des droits sur le tabac ; 16 millions de fr. (631,000 livres sterl.) étaient produits par des taxes sur d'autres objets ; enfin moins d'un million de fr. (34,126 livres sterl.) provenait de recettes diverses. En supprimant les droits sur les objets divers, c'est-à-dire sur ceux qui ne sont pas spécialement désignés dans la nomenclature précédente, les douanes britanniques produiraient encore 464 millions de francs.

Le thé, les spiritueux, le vin, le tabac, ne seraient pas susceptibles de fournir à la douane française un revenu important (1) : la première de ces denrées parce qu'elle est étrangère à nos habitudes nationales ; les deux suivantes, parce qu'on les produit sur notre sol et qu'on en importe peu du dehors ; la dernière parce qu'elle est taxée à l'intérieur sous une forme plus efficace, celle du monopole de fabrication. Mais le sucre, le cacao, le café, dont on use chez nous beaucoup plus qu'en Angleterre, quelques autres denrées coloniales pourraient encore rendre respectable le revenu de nos douanes et le maintenir à 300 millions, surtout si on conservait de légères taxes de 4 ou 5 p. 100 sur un certain nombre d'objets fabriqués.

Nous avons, dans un précédent chapitre, parlé des frais de perception de l'impôt des douanes (Voir chapitre IV). Ils sont très élevés en France, mais on ne doit pas les considérer isolément, l'administration des douanes étant l'auxiliaire indispensable de celle des contributions indirectes. Il faut réunir les dépenses des deux administrations et les comparer au produit total des contributions indirectes et des douanes réunies pour se faire une idée exacte de la proportion des frais au produit. Les frais de perception des droits de douane proprement dits ont été de 30 millions 240,000 fr. en 1875 pour un rendement de 267 millions, soit 11 5/8 p. 100. D'après un rapport fait par M. Léon Say, la dépense par 100 fr. de perception s'est singulièrement réduite depuis 1860 : voici le tableau que nous empruntons à ce document :

Dépense pour 100 fr. de perception des droits de douane.

Années.	Dépense.	Années.	Dépense.
1860..	25 fr.	1864.....	23 1/4 fr.
1861.....	23 1/4	1865.....	20 3/4
1862.....	22 1/2	1866.....	19 1/2
1863.....	23 1/2	1867.....	18 3/4

(1) Cependant, depuis le phylloxera, les vins espagnols et italiens produisent à la douane française 25 à 30 millions.

Années.	Dépense.	Années.	Dépense.
1868.....	19 fr.	1872.....	16 1/2 fr.
1869.....	19 1/3	1873.....	11 5/8
1870.....	18 1/3	1883.....	7 66 (1)
1871.....	15 1/2		

La dernière réduction de la proportion des frais de perception aux recettes tient à la très grande élévation des droits sur les denrées coloniales depuis la guerre. Le tableau suivant, emprunté au même rapport de M. Say, est beaucoup plus instructif et montre quels progrès amène un régime de douane relativement libéral.

Nombre des agents de la douane française.

Années.	Agents.	Années.	Agents.
1858.....	27,791	1868.....	22.073
1859.....	27.851	1869.....	22,084
1860.....	29,438	1870.....	22,165
1861.....	28,076	1871.....	22,156
1862.....	28,084	1872.....	22,932
1863.....	27,771	1873.....	22,924
1864.....	26,758	1874.....	22,902
1865.....	25,982	1875.....	22,924
1866.....	22,809	1883.....	23,522
1867.....	22,084		

Ainsi de 1860 à 1869 le nombre des employés de la douane avait diminué de 7,354 : depuis 1869, il a augmenté de 500, parce que l'accroissement de certains droits, excitant davantage la contrebande, nécessitait plus de surveillance; mais le nombre des agents reste encore de près de 7,000 au-dessous du chiffre de 1860. C'est la réforme économique et commerciale qui a rendu à la vie civile, aux travaux des champs ou aux travaux industriels, ces 6 ou 7,000 employés; il y a eu 6 ou 7,000 hommes de plus à augmenter la production. Si l'on simplifiait encore le régime des douanes, que l'on supprimât les droits sur les menus objets d'un produit insignifiant, si, avec le temps, on arrivait à ne plus avoir de droits sur les articles fabriqués, la diminution du nombre des employés pourrait encore être de 3 ou 4,000 individus : or ne serait-ce pas un grand bienfait que d'avoir rendu aux carrières productives dix mille hommes vigoureux qui avant 1860 n'étaient occupés qu'à gêner la production. Aux États-Unis en 1881 les droits de douane ont rapporté 194,139,000 dollars, soit 976 millions de fr. environ, et les frais de perception ont

(1) Le chiffre de 1883 résulte du rapprochement d'une dépense de 30,193,000 fr. portée au budget et d'une recette prévue de 394 millions. Ces chiffres, pour être tout à fait exacts, devraient contenir une certaine proportion des dépenses de l'administration centrale des finances, ce qui relèverait alors à 8 p. 100 environ le montant des frais de perception des droits de douane.

monté à 6,283,000 dollars (31 millions de fr.) ou 3,22 p. 100. Dans la même année les frais de perception du revenu intérieur (*internal revenue*) qui produisait 135,264,000 dollars, se sont élevés à 4,727,000 dollars, soit 3,20 p. 100 La plupart des importations se faisant en Amérique par mer, on conçoit que les frais de perception des douanes soient peu élevés.

On n'a une idée exacte de l'impôt des douanes que lorsqu'on a étudié au moins sommairement les formalités presque inévitables auxquelles il assujettit les commerçants et les habitants des pays frontières, surtout quand il est compliqué et qu'il comprend un grand nombre d'articles. Tous les impôts entraînent à leur suite des restrictions à la liberté des citoyens; les impôts directs eux-mêmes sont dans ce cas, si on veut les établir d'une manière équitable. Mais il y a des différences considérables dans le degré soit d'inquisition, soit de vexation, soit d'arbitraire qui est inhérent aux différentes taxes.

Les rigueurs des douanes sont grandes en tout pays, elles l'étaient en France plus qu'ailleurs avant 1860 : elles se sont atténuées depuis lors, à mesure que le tarif est devenu plus libéral et plus simple. Le régime des douanes comporte des formalités qui gênent la circulation des marchandises allant à l'étranger et en venant; il rend en outre nécessaires des restrictions à la liberté des habitants d'un certain rayon appelé rayon frontière : ceux-ci sont privés de plusieurs des droits qui appartiennent en d'autres lieux à tous les citoyens.

On ne peut établir une muraille autour d'un grand pays comme autour d'une ville : d'autre part, la surveillance des agents de la douane serait bien inefficace si elle ne portait que sur cette ligne mince et presque idéale qu'on appelle la frontière, et s'il suffisait aux articles taxés de traverser cette ligne pour échapper aux droits. Aussi, afin de mieux assurer la perception, toute une large bande du pays qui avoisine la frontière est soumise, au point de vue de la circulation et de la liberté même des habitants, à un régime rigoureux. Cette bande de terrain est de 20 kilomètres sur la frontière, même de 25 kilomètres si la configuration des lieux rend cette extension désirable : sur les côtes et le long des fleuves, des rivières ou des canaux conduisant de la mer à un port intérieur, le rayon frontière n'est que de dix kilomètres. Le rayon frontière est donc beaucoup plus large sur les frontières de terre : en outre les règlements et les restrictions à la liberté des habitants y sont beaucoup plus sévères que dans le rayon frontière de mer. On comprend que la douane soit beaucoup moins vexatrice pour une île que pour un pays continental.

Sur la frontière de terre il y a deux lignes de bureaux de douanes :

l'une extérieure, c'est-à-dire touchant à la frontière même; l'autre intérieure, placée en arrière et à l'extrémité du rayon frontière. Du côté de la mer il n'y a, au contraire, qu'une seule ligne de bureaux de douanes. Ces bureaux sont pourvus des tarifs et des lois de la douane. On a établi, en outre, un certain nombre de bureaux dans les villes très importantes de l'intérieur. Les marchandises peuvent être expédiées directement de l'étranger à ces bureaux sous les plombs de la douane.

Les habitants du rayon frontière, surtout ceux des frontières de terre, sont tenus en perpétuelle suspicion. La loi présume qu'ils sont des contrebandiers ou qu'ils peuvent être tentés de le devenir : elle les traite donc en suspects. Aucune marchandise ne peut être transportée entre les deux lignes de douane en quelque sens que ce soit sans être accompagnée d'une expédition, sous peine de saisie, de confiscation et d'une amende. Cette expédition est, soit un acquit de payement, quand les droits ont été payés, soit un acquit-à-caution, quand ils sont consignés ou garantis, comme dans le cas d'entrepôt ou de transit, soit un passavant lorsque les objets transportés sont exempts de droits. Toute marchandise qui n'est pas accompagnée d'une expédition indiquant le lieu de départ et de destination, la qualité, la quantité, le poids, le temps nécessaire au transport, est censée circuler en fraude. L'exemption complète de cette expédition n'est accordée qu'aux personnes qui se rendent aux jours de foire et de marché dans les villes avec des denrées telles que des comestibles et des productions rurales spécifiées (poisson, pain, vin, cidre, bière, viande, volaille, gibier, beurre et objets de jardinage), et aux consommateurs qui pour leur usage ont acheté dans le rayon frontière et transportent de jour à leur domicile, les jours de foire et de marché, les coupons d'étoffes et autres objets de consommation, qui n'excèdent pas 5 mètres en étoffes de laine, 8 mètres en étoffes de soie et en toiles de coton ou autres, 3 kilogrammes de sucre ou de café, etc. Il est inutile de démontrer combien ces prescriptions sont gênantes. Dans le rayon des côtes les règles sont beaucoup moins strictes : pendant le jour toutes les marchandises y peuvent circuler sans expédition de la régie; pendant la nuit, il n'y a de prohibé que la circulation des tissus, des fils de coton, du poisson salé, du tabac et des denrées coloniales, sous peine de confiscation et de 500 francs d'amende.

Dans le rayon frontière de terre les entraves à la liberté des citoyens s'étendent encore beaucoup plus loin : dans les communes qui y sont situées et qui n'ont pas 2,000 habitants de population agglomérée, il est défendu de former aucun magasin ou dépôt d'articles manufacturés ou de toutes les marchandises dont la sortie est

soit frappée de droits, soit prohibée, ou dont l'entrée est grevée d'un droit de plus de 20 francs par 100 kilogrammes. L'infraction à ces règlements est punie de la confiscation et de 100 francs d'amende. Les marchands dans ces communes sont tenus de faire inscrire à un compte ouvert tenu pour eux par les bureaux de douanes les marchandises qu'ils ont dans leurs boutiques. Enfin, dans le même rayon, les moulins, les usines, les fabriques ou les manufactures ne peuvent être établis hors des villes sans des autorisations spéciales, et leur déplacement peut être ordonné s'il est constaté par jugement qu'ils aient favorisé la contrebande. Les moulins à eau et à vent situés à 2 kilomètres et demi de la frontière peuvent être frappés d'interdiction par mesure administrative sur simple procès-verbal énonçant qu'ils favorisent la contrebande. Il n'est permis de franchir la ligne de douane que de jour par les chemins autorisés et en se présentant au bureau.

Dans le rayon frontière du côté de la mer il n'existe aucune mesure analogue aux précédentes; mais la surveillance de la douane s'étend sur un rayon de quatre lieues de mer à partir de la côte, les navires qui y stationnent sont assujettis à des règles particulières.

Telles sont les restrictions apportées à la liberté des habitants dans le rayon frontière : disons maintenant quelques mots des formalités à remplir par les marchandises allant à l'étranger ou bien en venant, taxées ou non. Les prescriptions sont sur ce point très compliquées : il y a des règles communes aux exportations et aux importations, d'autres particulières aux unes ou aux autres; les unes enfin propres aux exportations par terre, d'autres aux exportations par mer. Voici les règles générales. Toute marchandise entrant ou sortant par terre ou par mer doit être déclarée au premier bureau de douane, les objets exempts de droit aussi bien que les autres. La déclaration doit indiquer la qualité, le poids, la mesure, le nombre, la provenance, etc. Après la déclaration les marchandises sont visitées en présence des conducteurs ou des capitaines : les droits sont perçus, s'il y a lieu. Si la vérification constate un excédent de plus d'un vingtième pour les métaux et de plus d'un dixième pour les autres marchandises, cet excédent paie double droit. Tout excédent sur le nombre des ballots, balles, caisses, est saisi, et le déclarant subit en outre une amende de 100 francs. S'il y a désaccord entre la douane et le déclarant sur l'origine, l'espèce, la qualité ou la valeur des marchandises, on recourt pour les trois premières causes de contestations à l'arbitrage : trois commissaires experts sont institués auprès du ministère du commerce, il leur est adjoint dans chaque affaire deux négociants

ou fabricants avec voix consultative. Si la déclaration est reconnue fausse, il y a lieu à confiscation et à amende. Quand le désaccord porte sur l'exactitude de la valeur déclarée, la marche est différente, la marchandise peut être retenue moyennant le paiement du prix déclaré et d'un dixième en plus : c'est ce que l'on appelle la préemption. Cette préemption s'exerçait jusqu'en 1848 au profit des employés de la douane ; depuis lors elle se pratique au profit de l'administration elle-même.

Il serait superflu d'énumérer ici les règles spéciales pour les importations par mer concernant les restrictions de tonnage et d'entrée, les manifestes des capitaines, les formalités de débarquement, etc. Certaines marchandises taxées ne peuvent entrer que par certains bureaux, dans l'intérêt du contrôle : d'autres ne peuvent entrer que par certains ports : d'autres ne peuvent être introduites par des navires ayant moins de 40 tonneaux.

Les îles situées sur les côtes de France ont été longtemps assujetties à un régime particulièrement sévère : toutes celles qui sont très près du littoral, étant suspectes de servir d'entrepôt à la contrebande, étaient interdites aux bâtiments venant de l'étranger, qui n'y pouvaient toucher qu'en cas de détresse. Seuls les bâtiments français, venant de France, pouvaient faire le service de ces îles à un port de France. Même la Corse était soumise à ces restrictions. Ce régime exceptionnel, injurieux et préjudiciable, a été abandonné pour les îles d'Oléron et de Ré, plus tard pour la Corse, Belle-Ile et Noirmoutiers.

Un des autres inconvénients du régime des douanes, c'est qu'un petit nombre de bureaux seulement sont ouverts à l'entrée et à la sortie de toutes les marchandises. La cause de cette restriction si nuisible, qui oblige souvent à de longs détours et à des pertes de temps, c'est la complication du tarif, l'impossibilité d'avoir un grand nombre d'agents qui soient en état d'asseoir les droits et de constater les valeurs. M. Cliffe Leslie, dans une étude publiée par le *Cobden Club*, et dont nous avons déjà parlé (voir chapitre IV, pages 263 et suivantes), a montré combien ces entraves étaient nuisibles au développement d'une foule de localités qui sont douées d'avantages naturels. Le progrès consiste à rendre le tarif plus simple : c'est ce qu'avait fait le traité de 1860 qui a permis la réduction du nombre des agents de la douane. M. de Hock critique avec raison les formalités minutieuses prescrites par la douane pour l'emballage des colis.

Les quelques indications que nous venons de donner suffisent pour démontrer quels sont les considérables inconvénients de l'impôt des douanes. Même lorsque le tarif est très simple et très

modéré, comme en Angleterre, ces inconvénients existent; mais ils sont considérables lorsque le tarif, comme le nôtre encore, comprend un nombre indéfini d'objets et notamment d'objets manufacturés. L'abaissement notable des droits sur ces articles, l'affranchissement définitif de toutes les marchandises qui ne donnent lieu qu'à des perceptions insignifiantes, rendraient aux habitants et aux commerçants de la frontière cette partie de leur liberté naturelle que l'administration des douanes a jusqu'ici confisquée.

Doit-on espérer que les droits de douane seront un jour complètement supprimés? On peut concevoir que ce progrès soit possible, on peut être certain que ce jour n'est pas prochain. Les droits de douane ne pourraient être abandonnés que si l'on renonçait aux contributions indirectes intérieures. Comment pourrait-on percevoir un impôt sur le vin, sur l'eau-de-vie, sur le tabac, produits dans le pays, si on laissait entrer sans droits le tabac, l'eau-de-vie, le vin provenant de l'étranger? Ce serait évidemment sacrifier la production indigène à la production étrangère. Tant que les impôts sur les consommations seront indispensables à nos budgets, le maintien de ces droits à l'intérieur rendra nécessaire le maintien de droits de douane correspondants sur les objets étrangers similaires qui viendront sur le marché national. Ou bien, il faudrait supposer que tous les États du monde, au moins tous les États d'un continent, s'entendent pour avoir juste les mêmes droits de consommation à l'intérieur, et à un taux identique, de manière à créer une sorte de confédération douanière, un *Zollverein* agrandi, où toutes les marchandises circuleraient en pleine liberté. Mais une foule d'obstacles, provenant de la situation politique des divers pays, de l'inégalité des exigences financières de chacun d'eux, des différences de mœurs et de goût, empêcheront longtemps les principaux peuples de former une confédération douanière. Tout au plus devrait-on penser maintenant à une union restreinte, comme Léon Faucher en avait eu l'idée pour les peuples latins : encore ce plan était-il mal conçu. On pourrait admettre que la France, par exemple, fît une union douanière avec la Belgique, la Hollande, la Suisse, l'Italie, l'Espagne; ce serait un bien grand progrès. Mais la France et l'Italie, ayant relativement beaucoup plus de charges financières que les autres pays, devront sans doute pendant longtemps avoir à l'intérieur des droits de consommation plus élevés, ce qui les contraindra à maintenir leurs lignes de douanes (1). Dans ces derniers temps un économiste bien connu, M. de

(1) On peut prétendre que la différence dans le taux et la nature des impôts indirects intérieurs n'empêcherait pas complètement la suppression des douanes entre

Molinari, a prôné une union douanière des peuples de l'Europe occidentale et centrale.

Une dernière question, qui se rattache au régime des douanes, mérite d'être étudiée. Quand il est avéré que dans un pays l'agriculture et l'industrie supportent de plus lourds impôts que dans les pays voisins, convient-il d'établir, à l'entrée des produits étrangers, des droits compensateurs? Beaucoup de personnes répondent par l'affirmative et cette solution est spécieuse : elle n'est cependant pas exacte.

Si un produit agricole ou un produit manufacturé est grevé à l'intérieur d'une taxe spéciale, si la laine, par exemple, est imposée à 1 franc ou à 50 centimes le kilogramme et le vin à 2 ou 3 fr. l'hectolitre, il n'y a aucun doute que les articles étrangers similaires doivent être soumis à un droit identique lorsqu'ils viennent dans le pays. Autrement on découragerait la production indigène et l'on accorderait des faveurs indirectes, une sorte de privilège, à la production étrangère. Il en serait de même si une taxe spéciale et excessivement lourde, au lieu de porter directement sur les produits de consommation indigènes, était assise sur la terre qui les fournit, et que cette taxe eût d'ailleurs pour objet non pas d'atteindre les revenus du propriétaire, mais de faire contribuer le consommateur par une hausse du prix de la denrée. Supposons, par exemple, que l'on supprimât les impôts indirects sur le vin et qu'on les remplaçât en partie par une taxe spéciale de 50, de 100 ou de 150 fr. sur les hectares cultivés en vignes, taxe qui viendrait s'ajouter à l'impôt foncier ordinaire : il est bien évident que dans ce cas le législateur se proposant de frapper la consommation manquerait son but s'il ne grevait pas d'un droit compensateur le vin étranger entrant dans le pays. Comme ce vin étranger ne paierait pas l'équivalent de la taxe spéciale et énorme sur la culture de la vigne, le propriétaire français, pour supporter la concurrence, ne pourrait pas hausser ses prix et devrait subir seul la taxe qui le ruinerait.

Le même raisonnement s'applique au cas d'un impôt spécial sur tel ou tel objet fabriqué, ou bien encore sur les matières premières qui entrent dans la fabrication de cet objet et les instruments qui servent à le produire. Il faut, pour qu'il y ait lieu à un droit compensateur, que la taxe soit à la fois spéciale et excessivement lourde.

Il en est tout autrement des impôts généraux sur la propriété, sur

plusieurs pays voisins. On arguerait des différences de l'impôt sur les boissons dans les divers États de l'Empire d'Allemagne. Néanmoins nous regardons comme à peu près impossible la suppression des douanes entre plusieurs pays qui ont un régime très différent de contributions indirectes intérieures.

l'exercice des industries, sur les voies de transport et les moyens de communication. Ceux-là ne justifient l'établissement d'aucun droit compensateur sur les produits étrangers. Les impôts généraux sur la propriété, tels que l'impôt foncier, ont pour but d'atteindre le revenu du propriétaire et non pas de faire contribuer le consommateur : or, ce serait rejeter sur celui-ci tout le poids de l'impôt que de mettre un droit compensateur à l'entrée des produits agricoles de l'étranger. Si ces impôts généraux sont plus lourds dans un pays que dans un autre, cela peut tenir à deux raisons : ou bien à ce que ce pays a commis des fautes d'administration et de politique, ou bien à ce qu'il dépense plus en œuvres d'utilité publique, comme en chemins, en routes, en canaux. Dans l'un et l'autre cas, c'est le propriétaire qui doit supporter tout le poids de l'impôt direct.

Quant aux impôts qui frappent l'industrie directement, comme l'impôt des patentes, il est bien clair que le législateur les a établis avec l'intention qu'ils portassent sur les industriels et non sur les consommateurs. Dans la pratique l'incidence en est sans doute fort variable et dépend de circonstances diverses. Mais ces impôts directs ne sont jamais assez lourds et représentent une proportion trop faible de la valeur de chaque produit pour qu'il y ait lieu à l'établissement d'un droit compensateur sur les produits étrangers.

Nous sommes de la même opinion pour les intérêts qui grèvent les transports, les correspondances, les actes à l'intérieur du pays. En principe nous trouvons ces taxes fort mauvaises, mais nous n'admettons pas qu'elles justifient l'établissement de droits compensateurs sur les produits étrangers. Tous ces impôts, si gênants qu'ils soient, ne représentent jamais, nous le répétons, qu'une part presque infinitésimale de la valeur d'un produit industriel. Les articles venant de l'étranger les supportent en partie : ils subissent, par exemple, les droits sur les transports pour toute l'étendue du territoire qu'ils traversent depuis la frontière ; ils ne peuvent pas, non plus, échapper complètement aux taxes sur les correspondances ou sur les actes.

Tous les droits de douane, compensateurs ou autres, du moment qu'ils ne sont pas strictement nécessaires, ont les plus grands inconvénients : ils compliquent, ils renchérissent, ils retardent les opérations commerciales ; ils sont un obstacle au développement des industries qui sont situées aux échelons les plus élevés de la production.

Supposons que, pour compenser les charges que les filateurs et les tisseurs indigènes supportent du fait des patentes, des taxes sur les correspondances et sur les effets de commerce, on établisse des droits ou l'on élève les droits antérieurs sur les étoffes étrangères, on aura

peut-être rendu service aux filateurs et aux tisseurs, mais on aura gêné et grevé davantage l'industrie des confectionneurs qui exportent, après avoir donné un supplément de main-d'œuvre, des tissus achetés à l'étranger. La démonstration serait encore plus frappante s'il s'agissait d'un produit élémentaire comme la fonte qui peut servir à toute une série d'élaborations ultérieures.

Ces droits compensateurs, pour être justes, devraient d'ailleurs porter sur tous les objets sans exception, sinon l'on favoriserait telle industrie et non telle autre. Or, des droits compensateurs établis sur tous les articles étrangers rendraient le tarif des douanes absolument inextricable. Les diverses industries ne ressentiraient pas non plus dans la même mesure l'effet présumé bienfaisant et équitable de ces taxes compensatrices. Les industries qui exportent la plus grande partie de leur production ne profiteraient guère des droits compensateurs sur les produits étrangers et supporteraient, sans récupération possible, tous les impôts intérieurs dont on prétend leur compenser le poids. Au contraire, les industries qui produisent surtout pour le marché intérieur se verraient restituer, grâce aux droits compensateurs et à la hausse des prix qu'ils amèneraient, tous les impôts généraux établis dans le pays sur les professions industrielles et commerciales.

En résumé, il y a un intérêt de premier ordre à ne pas compliquer le régime des douanes, à laisser autant que possible entrer librement toutes les marchandises, surtout toutes les matières premières et tous les objets fabriqués qui sont susceptibles d'une élaboration ultérieure. Les droits compensateurs sont une gêne et une charge nouvelle pour les industries qui emploient les articles étrangers et leur donnent un supplément de main-d'œuvre. Ils ne sont d'aucun secours aux industries qui exportent. Il est très malaisé de les calculer avec équité. On doit donc y renoncer, sauf quand on a grevé à l'intérieur d'une taxe spéciale et lourde tel produit agricole ou tel produit industriel déterminé. Mais l'on ne doit jamais mettre des droits sur les articles étrangers pour compenser les impôts généraux établis dans le pays soit sur la propriété, soit sur l'exercice de toutes les industries, soit sur les transports, sur le prix des correspondances ou sur les actes.

Les industries nationales bénéficient toujours d'une protection naturelle vis-à-vis des produits étrangers sur le marché intérieur ; cette protection consiste dans l'éloignement des pays concurrents. Nous sommes, d'ailleurs, un partisan déterminé de la suppression de tous les impôts sur le transport des marchandises et de la modération des taxes sur les correspondances ou sur les actes ; mais même

là où ces droits sont élevés, ils doivent être supportés par les nationaux. Ce serait racheter un mal par un pire que d'établir à cause d'eux des droits dits compensateurs sur les articles étrangers.

La réforme inaugurée en 1860 a donné les meilleurs résultats économiques. Le commerce spécial de la France avec l'étranger a passé de 3,907 millions de francs en 1859 à 7,408 millions en 1875. De nouveaux débouchés se sont ouverts pour nos produits au dehors. Des industries jusque-là paralysées par les droits qui grevaient les objets étrangers dont elles avaient besoin comme instruments ou comme matières premières de leur travail ont pris un développement considérable. Certes, tous ces résultats ne sont pas dus uniquement à l'abaissement des droits de douane; les nouvelles voies de communication, les chemins de fer surtout y ont contribué. Mais il est incontestable que sans les traités de 1860 l'augmentation de la puissance productive de la France eût été plus lente.

Des tentatives ont été faites au lendemain de la guerre de 1870-71 pour rejeter la France en arrière et rétablir le système protectionniste rigoureux qui existait avant 1860. Elles ont une première fois échoué. Malheureusement en 1882 elles ont fini par aboutir en partie. Le traité de commerce avec l'Angleterre n'a pas été renouvelé, et les traités de commerce avec les autres nations ont contenu des tarifs plus élevés que ceux de 1860. C'est une mauvaise politique. Un rapport de M. Raoul Duval, au nom de la commission des textiles du Conseil supérieur du commerce, reconnaît que l'écart entre les frais de production pour les cotonnades en France et en Angleterre ne dépasse pas 3 p. 100, et que cette différence est généralement couverte par le frais d'emballage, de transport, etc. Si les tendances protectionnistes qui se manifestent à l'heure actuelle dans plusieurs pays d'Europe venaient à triompher complètement, il en résulterait une véritable anarchie économique et un trouble profond dans la production du monde entier.

Un exemple choisi entre mille montrera combien les intérêts particuliers sont souvent opposés à l'intérêt général. Un instrument d'une utilité universelle, les machines à coudre, était, d'après les traités de commerce, taxé d'un droit de 6 francs les 100 kilogrammes. Or, il arrive qu'un industriel du Jura fabriquant par an un millier de machines à coudre demande que le droit soit porté à 24 francs, c'est-à-dire qu'il soit quadruplé. La commission des industries diverses du Conseil supérieur du commerce, par l'organe de M. Gaston Bazille, reconnaissait ce que cette prétention avait d'inouï. Le fabricant en question livrait à la consommation 1,000 machines à coudre par an, la France tirait annuellement 100,000 machines de l'étranger. Ainsi,

pour faire gagner 10,000 fr. à un industriel, on eût fait payer 1 million aux consommateurs, et généralement à des consommateurs pauvres. Néanmoins la commission ne recula pas devant cette énormité. Elle proposa d'élever le droit sur les machines à coudre. On peut juger par cet exemple du mérite de tous ces droits. Cette commission, d'ailleurs, semblait prise de l'enthousiasme de renchérissement dont parlait jadis Benjamin Constant; elle réclamait l'établissement de droits sur une foule d'objets jusque-là indemnes, les briques, l'iode, le brome, etc.

Nous espérons que la France sera préservée d'une législation aussi folle. Deux grands peuples ont montré par une expérience récente les mérites respectifs d'un système restrictif et d'un système libéral en matière de douanes, ce sont les États-Unis d'Amérique et la France. Tous deux ont été écrasés par des guerres terribles. Mais le premier a voulu chercher des ressources dans un tarif de douanes très élevé; le second est resté sous un régime relativement libéral. Le premier a été affligé par des crises intenses et fréquentes. Le second a étonné l'Europe par la solidité de son industrie et de son commerce.

L'abolition de toutes les entraves inutiles, la suppression du droit de statistique et des derniers vestiges des droits d'exportation (1), la disparition immédiate de tous les droits sur les articles qui ont le caractère de matières premières — la houille, les peaux, les bois de construction et de teinture, les huiles, les céréales, etc., — l'atténuation graduelle et la suppression définitive, après un délai de quelques années, des droits sur la fonte, le fer, les machines, les fils, telles seraient les mesures les plus propres à donner une impulsion considérable au travail national. Quelques industries, comme la filature et la métallurgie, ayant à leur tête des hommes considérables, font entendre des plaintes que tous les gouvernements et toutes les assemblées prennent pour l'expression générale du commerce de la France. Mais à côté de ces quelques industries il y en a mille autres qui pâtissent des faveurs indues que l'on fait aux premières. Malheureusement ces autres industries sont plus disséminées : elles n'ont pas à leur tête de grands et opulents manufacturiers; elles n'ont pas un puissant organe et elles ne savent pas, d'ailleurs, élever la voix. La Providence qui a doué le peuple français de tant d'habileté de main, d'un goût si perfectionné, d'un esprit si ingénieux, l'a destiné à dépasser tous les autres peuples pour les ouvrages où ces qualités ont quelque importance. Malheureusement, une législation

(1) Ces derniers restes de droits d'exportation ont été supprimés en France depuis la publication de la seconde édition de cet ouvrage.

restrictive n'a pas permis jusqu'à ces derniers temps et ne permet pas encore complètement à l'ouvrier français de tirer sans droits de l'étranger ses matières premières ou ses instruments de travail.

La conclusion de ce chapitre, c'est que les douanes ne sauraient jamais en France produire un revenu très considérable; c'est que l'intérêt bien entendu du pays exige que les droits de douane portent principalement sur cinq ou six articles de consommation générale, le café, le sucre, le cacao, etc., qu'ils ne dépassent pas 4 ou 5 p. 100 sur les articles fabriqués et qu'en outre un grand nombre de ceux-ci soient affranchis de *toute taxe;* c'est enfin qu'il faut se défier des prétendus droits compensateurs. Dans les questions douanières l'intérêt du Trésor est toujours accessoire : des taxes fort peu productives coûtent quelquefois énormément au pays. Il faut des législateurs très éclairés et surtout très désintéressés pour établir un bon régime de douanes.

CHAPITRE XIV

DES IMPÔTS SUR LES CONSOMMATIONS A L'INTÉRIEUR DU PAYS.

Caractère des impôts sur les consommations. — Est-il vrai qu'ils soient tous des impôts de capitation? — On peut taxer soit la totalité des objets produits dans le pays, soit une partie seulement de ces objets. — La taxation de la totalité des produits du pays a été essayée en Espagne par l'*alcavala* et la *bolla*. — Énormes inconvénients de ce système. — Tentative analogue faite aux États-Unis pendant la guerre de sécession : taxes sur tous les objets manufacturés. — Caractère original et inextricable de cette taxation américaine. — Les effets de ce régime d'après M. David Wells. — Grand nombre d'articles taxés en Angleterre à la fin du dernier siècle et au commencement de celui-ci. — La fabrication des produits imposés souffre considérablement de ce régime fiscal — Aveu de l'administration anglaise relatif aux entraves que les droits sur les articles fabriqués mettent aux progrès industriels. — Les droits sur le papier, sur le verre et sur les glaces, sur le savon, sur les briques, sur le cuir, sur les chandelles, les bougies, les allumettes, etc. — Fausseté du système qui consiste à taxer un très grand nombre de produits. — Réforme opérée dans l'*excise* en Angleterre. — Avantages du système qui ne fait porter les taxes que sur un très petit nombre d'articles d'une consommation générale.

Des raisons qui font taxer certains produits de préférence aux autres. — Des quatre procédés pour imposer un produit national : l'*exercice* des fabricants ; l'abonnement ; la taxe spéciale du sol qui est cultivé en certaines denrées ; le monopole de la fabrication ou de la vente. — Inconvénients et avantages respectifs de ces différents procédés. — Des droits spéciaux sur certaines catégories de fabricants ou de commerçants. — Les principaux impôts indirects. — L'impôt sur le sel. — Les défauts de l'impôt sur le sel sont grands, mais souvent la passion politique ou le préjugé les exagère. — De l'ancienne gabelle en France : énormité du taux de la taxe, inégalité de la répartition, iniquité de la perception, rigueur excessive de la répression. — Des vicissitudes de l'impôt sur le sel en France au dix-neuvième siècle. — Quantités de sel consommées à différentes époques : faible influence de l'abaissement des droits sur la consommation. — L'impôt sur le sel empêche l'emploi de cette denrée dans l'agriculture et l'élevage du bétail ; c'est le seul inconvénient sérieux de cette taxe. — Du droit sur le sel en Angleterre. — Il y était infiniment plus élevé que dans la France actuelle : la contrebande était considérable. — De l'augmentation notable de la consommation par suite de la suppression absolue du droit. — L'impôt sur le sel dans les autres pays d'Europe. — Résumé des avantages et des inconvénients de cette taxe.

Les droits sur les boissons. — Ils fournissent les deux cinquièmes des recettes du budget anglais et près du cinquième des recettes du budget français. — Pourquoi l'impôt sur les boissons est plus productif et plus facile à percevoir dans les contrées du Nord que dans celles du Midi. — L'impôt sur les boissons, quoique plus lourd, est moins vexatoire en Angleterre qu'en France. — De l'organisation de l'impôt sur les boissons en France. — Grandes difficultés éprouvées pour asseoir équitablement cet impôt. — Modifications qu'il a subies. — Le régime des vins, cidres et poirés : le droit de circulation, le droit de détail et le droit d'entrée. — Formalités qu'exige la perception de l'impôt. — Le droit de circulation est relativement modéré. — Le droit de détail est exorbitant. — Des abonnements collectifs et individuels. — Suppression et remplacement du droit de détail dans les villes au-dessus de 10,000 âmes depuis 1875. — Régime des alcools, des eaux-de-vie et des liqueurs.

— Le droit unique de consommation. — Les bouilleurs de cru : impossibilité de les soumettre à l'exercice. — Le régime fiscal de la bière.

Grande iniquité des droits sur les boissons en France. — Le propriétaire récoltant ne paie aucune taxe sur sa consommation. — Le contribuable riche dans les campagnes ou les petites villes ne paie que le droit modéré de circulation. — L'ouvrier, qui est obligé de s'approvisionner au détail, paie un droit infiniment plus élevé. — L'impôt sur les boissons est en France un impôt progressif à rebours. — De l'augmentation des droits depuis la guerre. — Énorme accroissement de l'impôt sur l'alcool depuis 1850. — Par quelles raisons la consommation de cette denrée s'est développée, quoique le droit ait été quadruplé dans un espace de vingt-cinq ans. — Grands inconvénients de l'impôt sur l'alcool pour beaucoup d'industries. — Production des boissons en France et montant des droits perçus à différentes époques. — Chiffres qui prouvent l'iniquité du droit de détail. — Remède partiel apporté par la loi de 1875 dans les villes au-dessus de 10,000 âmes.

L'impôt sur le sucre. — C'est l'un des impôts de consommation les moins pernicieux. — Pourquoi les Anglais ont supprimé l'impôt sur le sucre et pourquoi cet impôt mérite d'être conservé en France. — Des raisons qui ont presque partout fait taxer le sucre. — Des vicissitudes de l'impôt sur le sucre en France. — Comment cet impôt, qui peut être perçu avec beaucoup de facilité, a été l'objet de discussions inextricables. — Le sucre indigène et le sucre colonial. — Les fabricants de sucre et les raffineurs. — Le régime des types. — Les *drawbacks* et l'admission temporaire. — Les primes indirectes à l'exportation. — De l'exercice des raffineries. — Produit des droits sur le sucre en France à différentes époques. — Variations et abolition définitive des droits sur le sucre en Angleterre.

L'impôt sur le tabac. — Pourquoi le tabac est une excellente matière imposable. — L'impôt sur le tabac est le plus facile à justifier de tous les impôts de consommation. — Variations de l'impôt sur le tabac en France. — Le régime des zones : inconvénients de ce régime. — Le monopole de la fabrication et de la vente. — Pourquoi, malgré ses incontestables inconvénients, ce monopole peut être conservé. — Consommation du tabac en France et montant des droits à différentes époques. — L'impôt sur le tabac en Angleterre et dans les principaux pays d'Europe. — De la consommation moyenne du tabac par tête dans les différentes contrées.

Résumé des avantages et des inconvénients des principaux impôts de consommation.

Nous avons déjà parlé d'une manière générale des impôts sur les consommations et nous en avons comparé les mérites et les inconvénients avec les inconvénients et les mérites des contributions directes (1). Les impôts sur les consommations sont souvent appelés dans le langage fiscal et même dans la langue vulgaire contributions indirectes. Cette expression mérite d'être précisée.

On a vu que les impôts indirects sont ceux qui ne portent pas nominativement sur les personnes que le législateur se propose d'atteindre, et qui ne sont pas immédiatement payés par ceux que le fisc veut frapper. Il a été dit précédemment que les impôts indirects se divisent en deux grandes classes : les impôts perçus à l'occasion d'un acte ou d'un fait, comme les droits de timbre et les droits d'enregistrement ; en second lieu, les impôts frappant certains produits destinés à la consommation. C'est un grand tort de confondre sous une même dénomination générique des taxes aussi diverses de nature et

(1) Voir le chapitre IV de ce livre.

aussi différentes d'incidence. Les droits d'enregistrement, par exemple, sont souvent proportionnels, si ce n'est à l'ensemble de la fortune, du moins au bénéfice que telle ou telle personne déterminée, celle qui les paie, retire ou peut retirer de l'opération ou du fait qui donne lieu à la taxe.

La langue fiscale manque malheureusement de précision et d'exactitude ; ainsi le mot d'impôts indirects a-t-il en France deux sens : l'un large, l'autre étroit. Le premier désigne la totalité des impôts qui ne se perçoivent pas en vertu de rôles nominatifs et réguliers ; il comprend à ce titre des taxes qui, comme celles sur les successions, sont vraiment directes. Le mot de contributions indirectes dans le sens étroit s'applique chez nous à tous les impôts qui grèvent les consommations intérieures, par opposition aux douanes, à l'enregistrement, au timbre et aux postes : il correspond alors à l'*accise* des Belges, à l'*excise* des Anglais, aux *dazi* des Italiens.

Nous nous sommes assez étendu dans une autre partie de cet ouvrage sur les caractères généraux des impôts de consommation pour qu'il soit superflu d'y revenir autrement qu'en quelques mots. Les impôts de consommation sont moins proportionnels que les taxes directes au revenu des contribuables : à eux seuls ils constitueraient un système d'impôts détestable et singulièrement inique : ils sont néanmoins indispensables aux grands États modernes qui ont des dettes écrasantes et d'exorbitantes dépenses d'armements et d'effectifs militaires ; ils comblent dans les gros budgets de la fin du dix-neuvième siècle une énorme lacune qu'y laisseraient subsister les impôts directs par la difficulté qu'éprouvent ces derniers à atteindre tous les contribuables, surtout les petits. Ils ont enfin un avantage inappréciable, qui rachète ou du moins atténue bien des défauts, celui d'augmenter sans cesse de rendement, tout en restant au même taux ou même en étant diminués, par le simple progrès de la richesse publique.

Quant au tort de n'être pas strictement proportionnels au revenu ou aux facultés du contribuable, c'est là un vice incontestable ; mais on l'exagère souvent quand on dit que les impôts de consommation sont des impôts de capitation. Cela n'est vrai que de quelques-uns et des moins productifs ou des moins usités : l'impôt sur le sel, par exemple, et celui sur la mouture. La plupart des autres impôts de consommation, ceux sur le sucre, sur le café, sur les denrées coloniales en général, tout en étant loin de demander ou d'exiger des citoyens un sacrifice strictement proportionnel à leur fortune, ne réclament pas cependant exactement la même somme au contribuable riche et au contribuable pauvre.

Les hommes sérieux doivent être en garde contre les exagérations qui sont fréquentes en pareille matière. On dit souvent que le budget de la France étant de 3 milliards 44 millions (chiffre du budget de 1883), 450 millions seulement proviennent de taxes directes, c'est-à-dire approximativement proportionnelles aux facultés des citoyens, les deux autres milliards 600 millions étant des taxes indirectes ou de capitation. Il y a dans ces calculs beaucoup de légèreté ou de parti pris. En premier lieu, il faut déduire de ces 2 milliards 600 millions le produit des forêts ou des domaines, les retenues des pensions civiles; mais, en outre, les impôts indirects dans le sens large du mot comprennent des taxes qui sont strictement proportionnelles à la fortune ou au bénéfice spécial retiré de tel acte, c'est le cas des droits de succession et de beaucoup de droits d'enregistrement; ils comprennent d'autres taxes qui, comme celles sur les transports et sur la poste, ont une certaine relation avec la fortune, en ce sens que les déplacements et le nombre des correspondances augmentent généralement avec l'importance du revenu : ils renferment d'autres impôts qui, comme ceux sur la bougie et la stéarine en France, sur le papier, sur le sucre, sur le café, sur le chocolat, sont dans une certaine mesure proportionnels aux habitudes d'élégance ou de confortable que comporte la richesse. Ils contiennent d'autres taxes dont le paiement est facultatif, en ce sens que les objets imposés ne répondent pas à un besoin naturel et sont plutôt nuisibles qu'utiles à l'homme : de ce nombre sont les droits sur le tabac et sur l'alcool. C'est donc le petit nombre des impôts indirects, ceux sur le sel ou sur la mouture, ceux sur les boissons usuelles, vin, cidre, bière, qui peuvent être regardés comme des taxes de capitation (1).

Les impôts intérieurs sur les objets de consommation et sur certains produits fabriqués ont existé de toute antiquité, et ils se rencontrent encore, à divers degrés, chez tous les peuples sans exception. La différence d'un peuple à l'autre consiste dans le nombre des articles taxés et dans le taux des droits. Une seule tentative sérieuse a été faite pour supprimer les impôts de consommation, c'est sous la Révolution française où l'on abolit toutes les gabelles et toutes les aides, ne conservant que les impôts directs, les droits de douane et les droits d'enregistrement. Cet essai hardi, qui eût pu réussir si le gouvernement de la Révolution avait été toujours pacifique et ordonné, avorta misérablement; dès avant le consulat on avait rétabli quelques contributions indirectes, le consulat restaura les autres.

(1) Encore avons-nous démontré (page 256) qu'il n'y a pas un seul impôt indirect qui soit vraiment une taxe de capitation.

Quels sont les principes, quelles sont les idées qui ont guidé le législateur dans l'établissement de ces droits? Quel est le motif qui a fait choisir pour la taxer telle denrée plutôt que telle autre?

Les impôts de consommation peuvent frapper soit la totalité ou la presque totalité des produits du pays, soit un très petit nombre d'articles spécialement choisis comme susceptibles de donner un grand revenu avec peu de frais et de difficultés de perception. D'un autre côté on peut imposer les articles ainsi choisis par le fisc, soit quand ils viennent d'être fabriqués ou produits et qu'ils sortent de l'usine ou de l'exploitation agricole, soit quand ils sont l'objet d'une vente, soit encore quand ils entrent dans certaines villes ou certaines localités désignées. Enfin, ces impôts peuvent être perçus soit en laissant la production et la fabrication des objets taxés dans le domaine public, soit en confisquant au profit de l'État le droit de fabriquer ou de vendre ces objets taxés, monopole de fabrication ou de vente que l'État peut exercer lui-même ou qu'il peut déléguer à des particuliers.

La taxation de tous les objets produits dans le pays a été plusieurs fois essayée dans le passé; la taxation de tous les objets, non pas produits dans le pays, mais fabriqués dans le pays, par opposition aux denrées agricoles, a été récemment expérimentée par un grand peuple, les États-Unis d'Amérique.

Quand il taxe ainsi soit la totalité des produits du pays, soit tout au moins cette portion considérable des produits qu'on est convenu d'appeler articles fabriqués, et quand il établit des droits proportionnels à la valeur de tous les articles, l'État recherche, non seulement un revenu fiscal, mais une sorte de justice distributive en matière d'impôts, puisque, si l'on réussissait à imposer les citoyens proportionnellement à leurs dépenses, dans la plupart des cas on les grèverait proportionnellement à leurs facultés. Dans presque tous les pays, en effet, il y a une proportion moyenne entre les dépenses et les revenus des individus ou des familles, proportion qui est à peu près observée par la grande majorité des habitants. On rencontre, il est vrai, des exceptions : les prodigues, les gens temporairement gênés, deux classes de personnes qui dépensent trop relativement à leurs revenus, les unes par insouciance et vanité, les autres par nécessité; les avares, au contraire, ou les économes qui dépensent moins que la proportion moyenne de leurs revenus. Il n'en est pas moins vrai que, si l'on considère la nation dans sa masse, un impôt proportionnel aux dépenses l'est approximativement aux revenus.

Le système de taxer ainsi la totalité des produits du pays a été pratiqué en Europe par deux impôts : l'*alcavala* et la *bolla*. Le premier

était une taxe qui grevait toutes les ventes d'objets mobiliers et de denrées : le second atteignait dans l'intérieur même des manufactures les produits fabriqués. Les inconvénients de ce système sont évidents : nombre prodigieux d'agents fiscaux, frais de recouvrements énormes, fraudes excessives, gêne effroyable et perpétuelle pour les industries, précautions prises par le fisc contre tous les progrès industriels et tous les changements de procédés. On a attribué à ces deux impôts la perte des manufactures d'Espagne : sans être la cause unique de cette décadence, ils y ont à coup sûr contribué. La reine Isabelle la Grande dans son testament recommandait à ses successeurs l'abolition de l'*alcavala*.

Un impôt analogue à l'*alcavala* fut introduit en France en 1640, mais il y fut toujours mal appliqué.

Le système de l'*alcavala* et de la *bolla* sous une forme plus réduite a été rétabli en Amérique pendant la guerre de sécession : il a été souvent proposé en France sous le nom d'impôt sur les principaux objets manufacturés, les tissus, les métaux, etc. Dans l'un et l'autre cas on laissait francs de droits les produits agricoles. Étudions brièvement ce qu'a été en Amérique ce régime de taxes sur tous les objets fabriqués : nous y assisterons au spectacle du plus grand développement qui ait été donné dans le courant de ce siècle aux droits intérieurs que l'on appelle droits d'*accise* ou d'*excise*. C'est vraiment un curieux chapitre dans l'histoire financière du monde moderne : *a curious chapter in politico-economic history*, pour nous servir du titre piquant et juste donné par M. David Wells à son étude sur les extravagances du régime fiscal des États-Unis pendant et depuis la guerre de sécession.

L'expérience d'un impôt général sur les objets fabriqués a été faite de l'autre côté de l'Atlantique avec une rigueur qui n'a jamais été égalée. Au début de la guerre de sécession, on évita de recourir à des impôts intérieurs, les moyens manquant pour les établir ; le Congrès se contenta d'augmenter les droits de douane à l'importation ; quatre mois après le commencement des hostilités il répartit une taxe directe de 20 millions de dollars (100 millions de francs) entre les États, et institua un impôt de 3 p. 100 sur les revenus de plus de 800 dollars (4,000 fr.). Dans la deuxième année de la guerre tout le revenu dit revenu intérieur, *Inland Revenue*, comprenant quelques droits d'accise, l'impôt sur le revenu, le timbre, était inférieur à 42 millions de dollars (210 millions de francs), les dépenses montaient à 60 millions de dollars (300 millions de francs) par mois.

C'est alors que prit naissance la fameuse maxime : Partout où vous voyez une tête, frappez-la : *Wherever you see a head, hit it ;* c'est-à-dire

imposez tout objet quelconque qui est susceptible de produire une recette fiscale. L'impôt sur le revenu fut établi à un taux élevé, généralement 5 p. 100. Le coton brut, produit indigène, fut taxé à 2 cents (10 centimes) par livre, le sel à 6 cents (30 centimes) par 100 livres, le tabac de 15 à 35 cents (0 fr. 75 à 1 fr. 75) par livre ; les spiritueux aussi furent lourdement grevés. Tous les impôts que nous venons d'énumérer, sauf celui sur le coton, n'avaient rien d'exceptionnel et ne sortaient pas de la pratique des peuples européens. Mais les taxes les plus curieuses et les plus compliquées furent assises sur différents produits de ce que l'on peut appeler l'industrie manufacturière commune. Une taxe portait d'abord sur chaque matière brute, puis elle s'élevait à chaque supplément de main-d'œuvre que la matière brute recevait et en proportion de l'augmentation de valeur qui était censée résulter de ce supplément de main-d'œuvre.

Chaque manufacturier était obligé de prendre une licence annuelle : les articles produits, s'ils étaient vendus par des agents ou des commerçants autres que les manufacturiers producteurs, étaient en outre sujets à une taxe additionnelle de 1 p. 1,000 du montant des ventes ; c'était un précédent de l'impôt sur le chiffre des affaires qui fut discuté et repoussé en France sous la présidence de M. Thiers. La taxe sur les objets manufacturés, à l'exception d'un petit nombre d'articles, fut d'abord fixée en 1864 à une moyenne de 5 p. 100, en 1865 elle fut portée à 6 p. 100. Par suite de ces lois fiscales le gouvernement levait annuellement de 8 à 15 et quelquefois à 20 p. 100 de la valeur de chaque produit industriel complètement élaboré. Dans le cas d'un fabricant de parapluies ou d'ombrelles des taxes séparées étaient payées d'abord sur le bois qui formait le manche, ensuite sur le même bois ou sur l'ivoire s'il y avait des ciselures ou un travail d'ornementation, puis sur les baleines ou sur les baguettes de fer, sur le tissu, sur le caoutchouc servant à tenir le parapluie fermé, sur le bouton auquel on attachait ce caoutchouc, enfin sur le parapluie total. Pour les livres et les brochures les taxes étaient tout aussi variées : l'association des éditeurs de New-York prouva qu'un livre terminé avait payé une vingtaine d'impôts séparés : sur le papier, sur l'amidon, sur le cuir, sur la teinture servant à la reliure, sur les caractères d'imprimerie, etc., et, après tous ces impots partiels, le livre terminé payait en plus 5 p. 100 sur le prix, non pas de revient, mais de vente. En résumé, dit M. David Wells, l'administration avait établi comme une frontière autour de chaque produit particulier et elle émettait l'intention de percevoir une taxe chaque fois que cette frontière était franchie.

Ce système d'impôts contenait quelque chose de plus singulier en-

core, c'était la taxe sur les réparations de machines, de voitures et d'autres articles, quand la valeur des articles ainsi réparés était augmentée par les réparations d'au moins 10 p. 100. En outre on avait établi une taxe de 6 p. 100 sur l'accroissement de valeur, « *increased value* », que recevait chaque article ayant déjà payé des droits soit à l'importation, soit à l'intérieur du pays, toutes les fois que cet article était « poli, peint, verni, lavé, huilé, doré, galvanisé, ciselé, ornementé, etc. »

La loi exigeait que chaque ouvrier ou patron tînt deux comptes différents, l'un pour les objets qu'il fabriquait complètement, l'autre pour les réparations. La perception de taxes aussi minutieuses, d'une assiette aussi difficile, d'une constatation aussi malaisée, donnait lieu aux contestations les plus fréquentes, parfois les plus ridicules. Les cas les plus extravagants se présentaient. Si par exemple un menuisier réparait une roue ou un objet quelconque qui valût 5 francs et que le montant de la réparation fût de 50 centimes, on devait payer une taxe sur ces cinquante centimes parce que l'accroissement de valeur dû à la réparation atteignait 10 p. 100, mais si le même ouvrier réparait une voiture d'une valeur de 2,500 francs et que le montant de la réparation fût de 150 ou 200 francs, il n'était dû aucune taxe. Si une personne faisait réparer un objet successivement par un forgeron, un peintre, un ornemaniste et que le montant de toutes ces réparations ensemble atteignît 10 p. 100, sans qu'aucune d'elles séparément s'élevât à ce chiffre, on discutait pour savoir si la taxe sur les réparations était due. Beaucoup d'autres espèces aussi subtiles occupaient l'attention des percepteurs et des légistes. Comme le dit M. David Wells, il est certain que jamais d'aussi absurdes questions n'absorbèrent les esprits d'hommes éclairés depuis la scolastique du onzième et du douzième siècle.

Le peuple des États-Unis se soumit néanmoins sans murmure à cet étrange système d'impôts : bien plus, il l'accepta avec enthousiasme par sentiment patriotique. Le revenu intérieur, parti de 210 millions de francs en 1863, atteignit 585 millions en 1864, 1 milliard 55 millions en 1865 et enfin 1,550 millions en 1866 ; le total des produits des impôts de toutes sortes de l'Union s'éleva cette même année à 2 milliards 795 millions de francs (1) : ces chiffres sont, toutefois, moins considérables en réalité qu'en apparence, parce qu'ils sont calculés en papier-monnaie, alors énormément déprécié.

(1) En 1881 le revenu intérieur (*inland revenue*) a produit 135 millions de dollars (environ 680 millions de fr.) sur un budget total de 350 millions de dollars (1,760 millions de fr.), le reste provenant des douanes (194 millions de dollars), de la vente des terres fédérales et de recettes accessoires. (Note de la 3e édition.)

Tant que dura la guerre, il y eut peu de fraudes, le sentiment patriotique les prévenait. Bien mieux, les manufacturiers eux-mêmes réclamaient une élévation des droits, ainsi que de nouvelles émissions de papier-monnaie, parce que, chaque accroissement des droits ne s'appliquant pas aux objets ayant déjà payé la taxe sous le régime antérieur, les approvisionnements de chaque commerçant prenaient un supplément de valeur vénale à chaque élévation de la taxe (1).

Un changement marqué se manifesta après la paix dans les dispositions de la population. L'absurdité des taxes sur les objets fabriqués commença à révolter les industriels et les commerçants. On supprima bientôt tous ces droits extravagants et inquisitoriaux. Aujourd'hui les impôts intérieurs des États-Unis ont été singulièrement et heureusement simplifiés. L'Union fait face à toutes ses charges avec le produit des douanes dont le tarif est, d'ailleurs, excessif, et avec les droits sur les spiritueux, le tabac, le timbre, les taxes sur les banques et les banquiers. Aucun de ces impôts ne frappe spécialement le travail et n'augmente le coût des articles fabriqués. Mais la taxe sur le capital, laquelle existe dans certains États de l'Union, est, comme on a pu le voir dans un précédent chapitre, pleine de complications et de vexations pour le commerce.

Après les États-Unis d'Amérique, c'est l'Angleterre qui, à un moment de son histoire et pour faire face à des dépenses de guerre, a le plus exagéré les droits d'accise, en y soumettant un nombre beaucoup trop considérable d'objets. Les droits d'accise remontent à 1626 où une monarchie impopulaire les établit et où le Parlement les repoussa. Ce n'est vraiment qu'en 1643, dans la chaleur de la guerre civile, que le système de l'*excise* se développa. On vit le même phénomène qu'en Amérique : la population, dans son ardeur républicaine, accepta ces taxes nouvelles avec enthousiasme. Elles survécurent à cette guerre.

Sous Pitt, pendant la lutte contre la France, le gouvernement anglais fit un grand abus des taxes indirectes intérieures. Après la paix de 1815 on supprima successivement les droits sur le sel, sur le cuir, sur les chandelles, sur la bière ; mais à l'époque où écrivait Mac-Culloch en 1843, il subsistait encore des taxes sur les briques, sur le verre, sur le papier, sur le savon, sur le houblon, sur les ventes aux enchères, sur le vinaigre, sans compter les grands et productifs impôts sur le malt, sur les spiritueux et sur le sucre, ainsi que les

(1) Voir dans le recueil du *Cobden-club Essays* pour 1871-72 l'intéressante étude de M. David Wells : « *A curious chapter in the politico economical history* », particulièrement les pages 479, 482, 494.

droits de licence. Somme toute, c'étaient ces quatre dernières taxes, qui fournissaient la plus grande partie du revenu de l'excise. Sur 12,634,850 livres sterling du produit net de l'excise dans la Grande-Bretagne en 1843 ils en rapportaient 9,432,176 (1) : les droits divers ne produisaient donc que 3 millions 200,000 livres sterling, soit 80 millions de francs.

Tous les impôts que nous avons énumérés sur les objets fabriqués étaient très préjudiciables ; ils entravaient le développement d'industries qui eussent pu prendre un grand essor : enfin rien n'eût été plus aisé, depuis la fin de la guerre, que de remplacer ces taxes par d'autres mieux assises.

Le droit sur le papier fut établi en 1712 ; jusqu'en 1836 il était singulièrement élevé et d'une assiette compliquée. Il montait à 30 centimes (3 pence) par livre anglaise pour le papier le meilleur et à 15 centimes pour l'inférieur. Le premier droit s'appliquait à tous les papiers employés pour l'imprimerie et la librairie, et il représentait de 20 à 150 p. 100 de la valeur de cette matière. Les règlements entravaient, en outre, considérablement la liberté des industriels. En 1836, le droit fut remanié et réduit uniformément à 15 centimes la livre, ce qui était encore excessif. Les inconvénients de ces taxes sur les objets manufacturés sont naïvement avoués dans un rapport des commissaires de l'*Inland Revenue*, quoique ces commissaires fussent très favorables au maintien de la taxe : « Dans tous les impôts qui « sont assis sur des objets en cours de fabrication (*in process of « manufacture*), la continuelle introduction de nouvelles méthodes « de travail, de nouveaux matériaux et de nouvelles inventions pour « plaire au goût du public, nécessite des modifications correspon- « dantes dans les règlements sur l'assiette du droit, et en aucun « cas la nécessité de ces fréquentes modifications ne s'est plus « fait sentir que dans le cas de l'impôt sur le papier. » Quelques lignes plus loin on lit dans le même rapport : « Chaque nouveau « progrès a été pour nous une source de difficultés, nous a valu des « réclamations ; et une grande prudence de notre part était néces- « saire pour ne pas donner à une branche de l'industrie du papier « des avantages sur une autre branche (2). »

L'impôt sur le papier est à notre sens très condamnable : il a des inconvénients industriels, commerciaux et intellectuels. On ne peut

(1) Le droit d'*excise* sur le sucre produisait très peu parce que l'impôt sur cette matière était principalement perçu à la douane : c'étaient donc les droits sur le *malt*, sur les spiritueux et les licences qui fournissaient environ les trois quarts du revenu de l'*excise*.

(2) *Report of the Commissioners of Inland Revenue*, 1870, t. I, p. 42-43.

douter, après la déclaration qui précède, qu'il ne soit une gêne considérable pour les fabricants exercés, et qu'il ne les empêche de varier et de perfectionner comme ils le pourraient en d'autres circonstances leurs méthodes et leurs produits. Il renchérit les livres, les journaux, les prospectus, tous les objets d'information et d'instruction. Enfin il augmente les frais de production d'une foule d'industries pour lesquelles le papier est une matière première et de tous les genres de commerce qui emploient le papier comme emballage. L'illustre adversaire de l'impôt sur le papier, M. Gladstone, énumérait un nombre infini d'industries qui se ressentaient, sans aucune compensation possible pour elles, de cette taxe : en France tout le commerce d'exportation, particulièrement celui de Paris qui envoie au dehors de menus objets, est lourdement grevé par cet impôt en apparence insignifiant. L'impôt sur le papier fut supprimé, en 1861, dans le royaume-uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande. Il était arrivé à produire une somme très considérable, 37 millions et demi de francs (1,506,112 livres sterl.) en 1860-61, année où l'on en vota la suppression. Les frais de perception étaient de 715,000 francs environ, et le personnel employé au contrôle ou à la recette de cet impôt comprenait 183 agents.

En France l'impôt sur le papier, qui a été établi depuis nos désastres à un taux plus modéré, rapporte au Trésor quinze millions de francs (en 1881). Les droits varient de 6 francs à 25 francs les 100 kilogrammes ; le papier servant aux journaux acquittait, jusqu'au milieu de 1881, un droit triple du droit ordinaire. Celui-ci était calculé devoir être de 12 p. 100 environ de la valeur du papier en fabrique. Cette taxe est une de celles qui, malgré des apparences inoffensives, sont très nuisibles à un pays dont l'exportation se compose d'objets de prix et souvent de petit volume.

Le droit sur le verre et sur les glaces exista longtemps et jusqu'à une époque assez récente en Angleterre. On avait proposé dans ces derniers temps de l'introduire en France. Mac Culloch le déclare l'impôt le plus critiquable de ceux qui subsistaient de son temps : « the « most questionable of those at present under the management of « excise. » Les droits sur cet article furent plusieurs fois accrus et atteignirent à partir de 1813 le point culminant. Ils étaient de 98 shellings par centner (1) sur le *flint and plate glass*. Par suite de ces droits exorbitants, malgré l'énorme augmentation de la richesse et même de la population depuis 1794, la consommation du verre était moindre en 1813 que dans l'année qui vient d'être citée et où le droit

(1) Le *centner* égale 50 kilogrammes 80.

n'était que de 32 shellings. Il n'y a aucun doute que les règlements restrictifs de l'administration n'aient entravé les progrès de la fabrication d'un des objets dont l'usage tend le plus à se répandre chez toutes les nations civilisées. Mac-Culloch disait avec raison qu'il vaudrait mieux mettre une taxe additionnelle sur les fenêtres ou sur les maisons. En 1843, le produit de cette taxe dans la Grande-Bretagne (l'Irlande non comprise) était de 14 millions et demi de francs (574,063 livres sterl.).

La taxe sur le savon a été en usage dans beaucoup de pays civilisés, en Angleterre pendant plusieurs siècles; elle a été établie en France après nos désastres et vient d'y être supprimée (1878). Le savon est d'une préparation plus simple, moins variée, que le verre et les glaces qui prennent toutes les formes: l'imposition de cette substance n'a donc pas autant d'inconvénients au point de vue de l'industrie même qui la produit. Mais le savon est un des objets dont il importe le plus de répandre l'usage dans l'intérêt de la propreté et de l'hygiène publique; c'est aussi un de ceux dont une foule d'industries font le plus grand emploi. Quand on taxe le savon dans un pays, il faut donc dégrever celui qui est employé à des usages industriels, ou bien c'est une lourde charge que l'on fait peser sur certaines fabrications. En Angleterre, le droit sur le savon fut longtemps excessif: avant 1833 il était de 3 deniers ou 30 centimes par livre anglaise sur la qualité la plus habituelle (*hard-soap*): ce droit était égal à la valeur même de l'objet, car cette qualité de savon se vendait, après le paiement de la taxe, 60 centimes la livre; en outre les éléments qui entrent dans la fabrication du savon, le suif, la térébenthine, la soude, étaient aussi taxés, de sorte que l'impôt en définitive représentait, d'après Mac-Culloch, 120 p. 100 de la valeur du produit. Le savon employé par l'industrie n'était pas affranchi de la taxe, la fraude était énorme; pendant les cinq années qui expirèrent en 1832 la consommation de cet article taxé resta absolument stationnaire malgré le développement des manufactures et de la richesse publique. La contrebande qui était suscitée par l'élévation des droits trouvait, il est vrai, des facilités particulières dans ce fait que la taxe n'existait pas en Irlande. En 1833, les droits furent réduits de moitié pour le hard-soap (de 3 pence à 1 et demi penny par livre) et des deux cinquièmes pour les autres qualités (de 1 trois quarts à 1 penny): la consommation du savon taxé augmenta considérablement, de sorte que la perte pour le Trésor ne fut que de 25 p. 100, alors qu'elle semblait devoir être de 40 à 45 p. 100. En 1843, cet impôt produisait près de 23 millions de francs (892,263 livres sterl.). En France, l'impôt sur le savon a été appliqué de 1874 à

1878 avec des tarifs plus modérés; on en avait affranchi le savon servant à l'industrie; mais cette exemption ne pouvait être complète dans la pratique. Beaucoup de petits fabricants qui usaient de petites quantités de savon avaient de la peine à obtenir la remise des droits. Dans ces conditions, le produit de la taxe a été de 6,156,000 fr. en 1877 : mauvais impôt en définitive et que la nécessité la plus extrême justifierait seule : on s'est décidé à le supprimer chez nous.

Une taxe bien autrement extravagante, c'était celle sur les briques; injuste, en outre, parce que la pierre n'était pas frappée; ainsi les constructions modestes étaient grevées d'un impôt que ne supportaient pas les demeures des riches. La taxe était en Angleterre de 5 shellings 10 deniers par 1,000 briques, ou de 10 shellings, suivant les qualités; le produit, en 1843, atteignit environ 9 millions de francs (355,281 livres sterl.). Avant 1833 il y avait eu un impôt sur les tuiles. Les taxes qui portent sur l'élément d'un produit durable, comme les taxes sur les briques ou sur les tuiles qui sont les éléments d'une maison, ont en outre cet inconvénient d'équivaloir à une taxe sur le capital de tous ceux qui achètent l'objet postérieurement à l'établissement de l'impôt, tandis que tous ceux qui sont déjà pourvus de l'objet n'ont rien à payer. Une personne ayant une maison déjà construite n'est pas atteinte par un impôt sur les briques, sur les tuiles, sur les ardoises; une autre qui est en train de construire une maison, au moment de l'établissement de l'impôt, est grevée d'une véritable taxe sur le capital consacré à la construction de cette maison. Le même inconvénient ne se rencontre pas lors de l'établissement d'impôts qui grèvent des objets de consommation de peu de durée et dont les approvisionnements particuliers sont toujours très limités. Au lieu de taxes sur les briques ou sur les tuiles, combien il eût été plus simple d'augmenter légèrement l'impôt sur les constructions ! c'eût été aussi bien plus juste.

Il y a eu longtemps en Angleterre un impôt sur le cuir; il existait aussi dans la France de l'ancien régime sous le nom de marque des cuirs, et c'est Turgot qui eut l'honneur de l'abolir. De 1812 à 1822 ce droit était de 30 centimes (3 pence) par livre; en 1822 il fut réduit de moitié, et supprimé en 1830. Avant la réduction il produisait 15 millions de francs, et 10 millions après. C'était un impôt fort critiquable surtout par les entraves qu'il apportait au travail de cette matière première si utile et employée à des usages si variés. Il était nuisible moins par la somme qu'il exige du public que par les formalités auxquelles il soumettait les fabricants; c'est le cas, d'ailleurs, de toutes les taxes sur les articles manufacturés ou sur la matière première de ces articles. La réduction des droits, en 1822, était un médiocre bien-

fait. Comme le disait Sir Robert Peel, cette réduction profita, non au public, mais au marchand.

De 1710 à 1831 il exista en Angleterre un droit sur les chandelles et sur les bougies. En France nous avons adopté depuis nos désastres un impôt sur ces dernières; mais l'idée ne nous est pas venue de taxer les chandelles, qui, d'ailleurs, maintenant sont peu en usage. Ç'eût été, en tous cas, une idée malheureuse. Tout objet de consommation qui est très répandu et dont la production peut aisément se faire dans l'intérieur domestique ne doit jamais être frappé par le fisc. Les Anglais en ont fait l'expérience avec leur taxe sur les chandelles, nous la faisons avec notre misérable impôt sur les allumettes. Ces droits ont des inconvénients de tous genres : s'appliquant à des objets dont l'usage est journalier, dont la valeur intrinsèque est facilement appréciable, ils excitent à chaque instant le ressentiment populaire. Des règlements vexatoires, des mesures inquisitoriales sont absolument nécessaires pour que la plus grande partie de l'impôt n'échappe pas au fisc : en dépit même de cette inquisition et de cette rigueur, la fraude est toujours très grande. En Angleterre on avait établi des pénalités très lourdes sur les particuliers, si pauvres qu'ils fussent, qui transformaient en chandelles de la graisse ou du suif sans avoir prévenu l'administration de l'Excise et déclaré sous serment la quantité et le genre de chandelles qu'ils voulaient faire. En France on sait combien la population supporte avec mauvaise humeur les règlements rigoureux pour la perception de l'impôt sur les allumettes. 12 millions et demi de francs en Angleterre pour les chandelles et les bougies, tel était le rendement fiscal de cette taxe qui produisait surtout, selon Mac Culloch, de la fraude, des parjures et des vexations. En France c'est 16 millions que l'État perçoit par l'impôt sur les allumettes : mais la Compagnie fermière qui a accepté ce prix de bail n'a fait aucun bénéfice, et l'État qui a dû exproprier les fabricants leur a payé un capital représentant trois fois le revenu d'une année de la taxe. L'impôt sur la stéarine et les bougies, qui a rapporté en France 8 millions 366,000 fr. en 1881, offre moins d'inconvénients, la bougie étant un objet de luxe et la production s'en faisant dans de grands ateliers. Cette taxe n'a que les désavantages habituels à toutes les taxes sur les objets fabriqués.

Aujourd'hui tous les impôts dont nous venons de parler n'existent plus en Angleterre. Les droits d'*excise* y sont de la plus grande simplicité ; ils comprennent quatre grandes catégories et une petite : les spiritueux, le malt ou la bière, les licences, le droit sur les transports de voyageurs par chemin de fer et la taxe sur la chicorée. La catégorie qui existait jusqu'en 1876-77 sous le nom de *other receipts*

a complètement disparu. Quoique différentes industries, comme celle de l'orfévrerie, soient encore assujetties en Angleterre à des droits de licence, toute espèce de taxe sur les objets fabriqués a été supprimée. Les 635 millions de fr. qu'a produits l'*excise* en 1880-81 se divisent ainsi : 360 millions de fr. sur les spiritueux (14,393,492 liv. s.), 167 millions sur le malt (1) ou sur la bière (6,660,744 l. st.), 90 millions sur les licences (3,568,005 l. st.); 19 millions (748,571 l. st.) sur les voyageurs par chemins de fer, et enfin 30,000 fr. (1,371 l. st.) sur la chicorée. Voilà toutes les contributions indirectes anglaises ; le tabac, dont la culture est prohibée en Angleterre, est frappé à la douane.

Le progrès des connaissances financières et économiques a amené les nations civilisées à modifier leur système de taxes intérieures. Au lieu de grever comme jadis le plus grand nombre possible d'articles, elles en choisissent quelques-uns d'une consommation générale, d'une constatation facile, et ce sont seulement ces quelques denrées qu'elles soumettent à des droits.

En tout pays les objets le plus fréquemment et le plus lourdement taxés sont les boissons, le sel, le sucre, le tabac, quelquefois la farine et la viande. A ces taxes sur les objets de consommation générale s'ajoutent, comme accessoires, de légers impôts appelés licences qui grèvent les fabricants et les débitants des objets taxés. Enfin, les transports sont souvent assujettis à des taxes que nous avons déjà étudiées. Quels motifs ont fait taxer certaines marchandises de préférence aux autres ? Ces raisons sont très complexes, beaucoup plus fiscales qu'économiques et équitables. En général on a imposé dans les divers pays certaines marchandises, presque partout les mêmes, simplement parce que la consommation en était fort grande et que d'ailleurs elles étaient faciles à saisir par le fisc : ce sont là les deux motifs de l'établissement et du maintien des impôts sur certaines denrées. Cela est très vrai du sel, qui ne se produit que dans des conditions déterminées, soit sur le bord de la mer, soit dans des mines ; c'est vrai du sucre, qui jadis n'était produit qu'en dehors de l'Europe ; ce l'est aussi du tabac, qui était d'origine exotique. A ces considérations s'en mêlent parfois d'autres, comme celle de l'effet pernicieux de certaines consommations sur la santé ou la moralité publique, du tabac par exemple et de l'eau-de-vie; le législateur se pose alors en gardien de l'hygiène et des mœurs. Mais ces considérations sont très accessoires, elles sont postérieures à l'établissement de la taxe : le législateur s'en

(1) Jusqu'au 30 septembre 1880 l'impôt frappait le *malt*, élément de la bière, ainsi que le sucre employé dans la brasserie; à partir du 1er octobre 1880 l'assiette du droit a été changée : il porte maintenant et uniquement sur la bière elle-même.

sert pour cacher un fait brutal, à savoir, que ces denrées ont été frappées simplement parce que la nature de leur production rendait facile au fisc de les atteindre.

Ces impôts intérieurs peuvent être perçus de différentes manières. Il y a quatre procédés principaux : l'exercice des fabricants ; l'abonnement ; la taxe spéciale du sol qui produit les denrées que le fisc désire frapper ; enfin le monopole de la fabrication ou de la vente, soit que l'État pratique lui-même ce monopole, soit qu'il le délègue à une compagnie.

L'exercice consiste dans une surveillance minutieuse de la fabrication ou de la vente des produits que le fisc veut frapper. Les agents de l'administration peuvent être à poste fixe dans les usines, en suivre les opérations, contrôler les entrées des matières premières et les sorties des objets fabriqués et faire porter le droit sur toutes les quantités sorties. L'exercice peut s'appliquer encore aux magasins de vente en détail, comme aux marchands de boissons : on peut entrer dans leurs caves, constater les entrées et les manquants, taxer par conséquent ces derniers. L'exercice peut même porter sur le producteur agricole, comme naguère en France sur les bouilleurs de cru. De tous les moyens de percevoir les impôts indirects l'exercice est le plus avantageux au Trésor, parce que les quantités soumises aux droits sont bien plus exactement connues par ce moyen que par tout autre et que la fraude est plus efficacement réprimée. Par contre, le système de l'exercice a l'inconvénient de nécessiter des légions d'employés, en outre il entrave les industries et en gêne les progrès : enfin en mettant constamment en face les uns des autres les agents du fisc et les contribuables, ceux-là comme surveillants, ceux-ci comme suspects, il entretient ou suscite dans une partie de la nation la haine de l'autorité. Les défauts de l'exercice varient, d'ailleurs, suivant les pays et la nature des produits : ils sont bien moindres et surtout moins sensibles dans une contrée où l'agriculture et l'industrie sont très concentrées que dans une autre où l'industrie et l'agriculture sont très morcelées. En Angleterre, l'exercice, même très rigoureux, se supporte plus aisément qu'en France, parce que dans la première il n'atteint que quelques douzaines de fabricants, dans la seconde, des milliers de personnes.

Le second procédé est l'abonnement : il est beaucoup plus inexact et moins compliqué. Il rend sans doute moins à l'État, mais il gêne et indispose moins l'industrie. L'abonnement consiste en une sorte de forfait soit avec les commerçants ou les fabricants individuels, soit avec des syndicats, soit même avec des villes. Pour les fabricants on examine leurs machines, leurs moyens de pro-

duction, on calcule la quantité moyenne qu'ils peuvent fournir avec leur outillage et on les taxe sur ces quantités présumées, quelle que soit la quantité réelle : dans ce cas l'impôt est perçu par voie de présomption ; dans le cas de l'exercice, il l'est par voie de constatation.

Le procédé de l'abonnement est bien préférable pour l'industriel : au lieu de l'entraver dans sa marche, il le pousse au progrès, afin de dépasser la production moyenne pour laquelle l'usine et l'outillage sont taxés. L'exemple donné par Mac Culloch et reproduit dans un précédent chapitre des effets d'une taxe établie en Écosse sur les alambics, est une démonstration de cette vérité. Malheureusement en règle générale, l'abonnement ne peut se conclure qu'avec des fabricants importants. Cependant, il y a une manière d'étendre l'abonnement à tout le monde : c'est de taxer, non le produit lui-même, mais l'instrument de travail, par exemple d'imposer, non les quantités d'alcool produites ou vendues, mais les appareils distillateurs. Un autre procédé que l'on emploie quand il est possible, ce qui est rare, c'est d'avoir des compteurs mécaniques qui rendent approximativement compte de la production des industries dont on veut taxer les produits. Ainsi fait-on en Italie pour l'impôt sur la mouture. En résumé, l'abonnement est pour les fabricants moins incommode, mais moins juste que l'exercice.

L'abonnement peut aussi se pratiquer avec les débitants, par exemple avec les débitants de vin. L'État peut encore conclure un abonnement avec des villes ou des localités : celles-ci font un traité avec l'administration pour dispenser leurs habitants des formalités de l'exercice et remplacer la taxe spéciale par une somme qu'elles prélèvent sur leurs ressources générales, notamment en France sur l'octroi, ou par d'autres taxes moins incommodes qu'elles établissent à leurs risques et périls.

Une troisième manière de percevoir les impôts indirects, c'est de frapper soit d'une taxe fixe, soit d'une taxe graduée, le sol qui produit les denrées que l'on a en vue d'imposer. Cette taxe fixe et spéciale est établie en outre de l'impôt foncier ordinaire. Ce mode paraît très simple et sourit à beaucoup d'esprits. Ainsi souvent l'on entend dire : « Au lieu de frapper les vins d'une quantité de droits difficiles « à percevoir et à asseoir équitablement, pourquoi ne frapperait-on « pas d'une taxe spéciale, en plus de l'impôt foncier, les terres cul- « tivées en vigne ? de même pour le sucre, de même aussi pour « le tabac. » Ce système est pratiqué en Allemagne pour le tabac ; la fabrication et la vente en sont libres, mais les terres cultivées en cette denrée sont grevées d'une taxe particulière.

Ce procédé a de très grands avantages, plus apparents cependant que réels : c'est d'abord l'excessive simplicité, du moins si la taxe est uniforme, c'est-à-dire la même pour toutes les terres cultivées soit en vignes, soit en betteraves à sucre, soit en tabac ; ou bien encore, si la taxe n'est graduée qu'à trois ou quatre degrés, c'est-à-dire si les terres cultivées en vignes, en betteraves à sucre, en tabac, sont distribuées en trois ou quatre catégories seulement suivant la fécondité soit naturelle, soit acquise du sol et la qualité habituelle des produits. A côté de cette simplicité d'assiette et de cette facilité de perception, ce mode d'établir les impôts indirects n'est pas sans inconvénients assez graves. D'abord la taxe sera toujours fort inégale, car on ne peut tenir compte du rendement exact des terres. Un hectare en vigne peut ne produire que 10 ou 15 hectolitres, un autre deux cents. Or, il est impossible de graduer la taxe spéciale sur le sol de manière qu'elle corresponde exactement à ces différences de fécondité. La moindre inégalité dans l'assiette de l'impôt a, cependant, une importance énorme pour une taxe dont le montant égale, quelquefois dépasse, la valeur du produit agricole. Ainsi les vins du Midi ne valent souvent que 10 ou 15 centimes le litre, la totalité des droits sur le vin dépasse cette valeur du produit naturel. Dans ces circonstances l'inégalité de la taxe spéciale sur les vignobles, qui remplacerait les droits divers sur les vins, pourrait avoir pour effet de favoriser énormément les propriétaires de certaines vignes et d'écraser les propriétaires d'autres vignes. Il pourrait résulter de ce régime un cadeau important fait par l'État ou plutôt par les consommateurs aux heureux possesseurs de certaines terres.

Il ne faut pas comparer les inexactitudes et les injustices qu'amènerait sans doute cette taxe de remplacement à celles que produit pour l'impôt foncier la vétusté du cadastre. Les inégalités de la répartition de l'impôt foncier sont choquantes ; mais elles n'ont qu'une assez faible influence sur la culture, parce que l'impôt foncier ne représente en moyenne qu'une part assez légère, le douzième ou le dixième du revenu brut des terres. Au contraire, une taxe spéciale sur les terres cultivées en vignes ou en betteraves à sucre représenterait la moitié, ou les trois quarts, parfois la totalité du produit brut, puisque la taxe qu'il s'agit de remplacer sur le vin ou sur le sucre atteint presque et quelquefois dépasse la valeur du produit. Les inégalités dans l'assiette de la taxe spéciale sur les vignobles ou sur les terres cultivées en betteraves à sucre auraient des conséquences économiques et sociales quatre, cinq ou dix fois plus graves que les inégalités dans la répartition de l'impôt foncier actuel. Cette taxe de remplacement, frappant les vignobles au lieu du vin, le sol cultivé en

betteraves sucrières au lieu du sucre, ne pourrait être pratiquée que dans un État qui serait assez opulent pour ne demander qu'une somme médiocre à l'impôt sur les consommations. Certes, si l'impôt sur le vin ou sur le sucre était réduit des quatre cinquièmes, on devrait songer à convertir cet impôt sur les produits en un impôt sur les vignobles et sur les terres cultivées en betteraves à sucre. L'Allemagne, en ce qui concerne l'impôt sur le tabac, a fourni la démonstration du peu de productivité de cette méthode de taxation. D'après la loi de 1868, le tabac était imposé soit à la douane, soit par une taxe sur les étendues cultivées. Cette taxe était de 6 silbergros (0 fr. 75 centimes) par 6 verges carrées (85 mètres) d'étendue cultivée, soit 90 fr. environ par hectare. Les étendues inférieures à 85 mètres carrés étaient exemptes. De 1871 à 1877 cet impôt, frappant en moyenne 24,406 hectares, a rapporté seulement 2,064,000 fr. (1,641,000 marcks), 8.04 p. 100 de la valeur de la récolte. Cette insuffisance de revenu a déterminé la loi du 16 juillet 1879 qui substitue la taxation d'après le poids à la taxation d'après la superficie du terrain. On sait, d'ailleurs, que le grand chancelier voudrait introduire le monopole.

Un autre inconvénient assez grave de cette taxe d'après les superficies, c'est que cet impôt spécial sur les terres cultivées de manière à produire certaines denrées, à moins qu'il ne fût fort léger ou qu'il fût admis et pratiqué à peu près au même taux par toutes les nations, pourrait nuire à l'exportation ou rendre nécessaire un drawback pour les quantités de vin et de sucre exportées. Aujourd'hui, dans tous les pays, les droits sur les sucres, sur les alcools, sur les vins, ne portent que sur les quantités consommées à l'intérieur : ils ne grèvent pas les produits exportés. Ceux-ci sortent francs de tout impôt autre que les impôts généraux qui frappent la propriété foncière et l'exercice de toutes les industries. Ainsi rien ne les empêche de faire concurrence aux produits des autres pays sur les marchés étrangers. Au contraire, si l'on mettait une taxe spéciale sur les terres cultivées en betteraves à sucre ou en vignes, si surtout cette taxe était élevée comme elle devrait l'être dans la situation actuelle pour égaler la recette que perçoit aujourd'hui le Trésor sur le vin et sur le sucre, il serait bien à craindre que nos produits ne pussent se rendre facilement sur les marchés étrangers, puisqu'ils auraient à supporter d'abord leur part proportionnelle dans la taxe spéciale sur les vignobles ou sur les terres cultivées en betteraves à sucre, puis probablement à la frontière des autres États un droit d'importation ou de consommation. Il conviendrait donc de restituer aux exportateurs de vin et de sucre indigène la part d'impôt que ces articles

seraient censés avoir payée dans la taxe spéciale sur les vignobles et sur les terres en betteraves sucrières ; or cette restitution serait très-difficile à établir sur une base équitable. Des difficultés se présenteraient aussi pour la fixation d'un droit compensateur sur les produits similaires venant de pays étrangers où n'existerait pas la taxe spéciale sur les vignobles ou sur les betteraves à sucre.

Tous ces embarras ne pourraient être évités que dans le cas où la taxe spéciale sur les terres ainsi cultivées serait très médiocre et ne dépasserait pas, par exemple, 20 ou 25 fr. en moyenne par hectare pour les vignobles (1). Alors on pourrait ne point établir de restitution à la sortie des vins destinés à l'exportation.

Le quatrième mode enfin de percevoir les impôts de consommation, c'est la constitution au profit de l'État d'un monopole soit de vente, soit de fabrication. Ces deux monopoles sont distincts, quoique souvent réunis, en France notamment pour le tabac. On conçoit cependant qu'un État s'attribue le droit de fabriquer seul un article, quoiqu'il ne se réserve pas le monopole de la vente, en ce sens qu'il cède les produits une fois fabriqués à tous les marchands qui acceptent ses conditions. Ainsi le monopole de fabrication existe pour les allumettes chimiques, mais non le monopole de la vente ; pour le sel autrefois, sous le régime de la gabelle, l'État avait, au contraire, le monopole de la vente, mais non celui de la fabrication ; pour le tabac, il a l'un et l'autre.

Les inconvénients des monopoles sont connus de tout le monde. L'absence de concurrence rend l'industrie routinière, paresseuse : l'esprit d'initiative en disparaît et la fabrication ne s'améliore pas : on ne cherche point à s'accommoder au goût variable du public, à prévenir ses désirs par des tentatives ingénieuses. Cependant, malgré ces incontestables inconvénients, le monopole peut être défendu pour quelques produits très exceptionnels, comme pour le tabac. Nous ne croyons pas qu'il y ait un procédé aussi commode, moins vexatoire pour percevoir un énorme impôt sur cette denrée. En France, on sait que l'État en tire près de 300 millions de francs nets (285 millions nets en 1880) ; nulle part ailleurs on n'approche de cette somme. Or il est si difficile, dans un État qui a de grands besoins, de trouver des impôts qui ne soient pas une entrave à la production, que même au point de vue économique, dans les circonstances présentes, nous considérons le monopole de la fabrication du tabac comme une excellente mesure. Il ne serait pas possible à l'État de se

(1) Nous entendons, bien entendu, une taxe moyenne qui serait de 5 à 10 fr. par hectare pour certains vignobles et de 50 à 60 pour les meilleurs.

procurer ces 300 millions de francs qui lui sont nécessaires par un procédé qui jetât moins de trouble dans les conditions générales de la production et qui assujettît les citoyens à moins de formalités. La pénurie où se sont mis certains États européens par toute une série de guerres ou de gaspillages les contraint, pour ne pas violer leurs engagements et ne pas suspendre l'œuvre du gouvernement, de recourir parfois à des mesures qui peuvent être mauvaises en elles-mêmes, mais qui sont les moins mauvaises que comporte la nécessité de procurer à l'État d'immenses ressources.

Un inconvénient, cependant, de tout monopole c'est que, par suite de l'habitude, les gouvernements finissent par regarder ce régime exceptionnel comme susceptible de s'étendre aux dépens de l'industrie privée. En France, depuis nos désastres, on a voulu constituer toute une série de monopoles nouveaux. Nous avions celui du tabac et celui de la poudre. On a créé celui des allumettes : on a voulu aussi un instant faire un monopole de la fabrication de la dynamite. Ainsi peu à peu une foule d'industries intéressantes, susceptibles de perfectionnements, eussent été accaparées par le fisc. De tous les genres de monopoles, le plus mauvais, celui qui répugne le plus aux peuples modernes, c'est le monopole qui, au lieu d'être exercé directement par l'État, l'est par une société particulière, par une compagnie fermière. Ce qui s'est passé en France pour les allumettes en est la preuve. Le public est froissé de penser que l'impôt qu'il paye peut accroître les bénéfices d'une compagnie : il est plus disposé à traiter celle-ci que l'État lui-même en ennemie, il se trouve vis-à-vis d'elle plus exigeant, plus enclin à la fraude. L'État est obligé d'accorder aux agents de cette société particulière des pouvoirs étendus pour poursuivre et constater la contrebande ; les contribuables supportent mal cette sorte de délégation de la puissance publique à des employés d'une simple société financière ; les souvenirs anciens, presque oubliés, qu'ont laissés les anciennes fermes générales, renaissent ; l'expérience qui s'est faite en France pour les allumettes dégoûtera nos gouvernements à venir de concéder des monopoles de fabrication à des compagnies privées. L'établissement de l'impôt sur les allumettes est, d'ailleurs, une des plus grandes inepties que présente l'histoire des finances modernes. Nous devons dire, d'autre part, que la Société financière qui a reçu du gouvernement italien le monopole des tabacs paraît s'être acquittée avec succès de sa tâche, et avoir beaucoup mieux exploité cet impôt que le gouvernement ne le faisait quand il pratiquait le monopole pour son compte.

En dehors de ces quatre modes de perception des impôts de con-

sommation : l'exercice, l'abonnement, une taxe spéciale sur les terres cultivées en certaines denrées, enfin le monopole de fabrication ou de vente, il y a encore un autre procédé qui s'applique dans certains cas, mais comme moyen accessoire et non comme moyen principal : c'est celui qui consiste à frapper d'un droit soit fixe, soit gradué suivant certaines catégories, les individus qui exercent le métier de fabricant ou de débitant de certaines denrées : c'est ce que nous appelons les licences. Ce système est productif dans une certaine mesure ; mais on ne le pourrait avec succès pousser à l'extrême, en supprimant les taxes sur les objets mêmes pour les remplacer uniquement par des taxes sur les personnes qui débitent ces objets. Souvent, cependant, quelques-uns des nombreux droits qui frappent certains produits pourraient être suppléés par une augmentation de taxe sur la personne du débitant ou sur son établissement. Ainsi le droit dit de détail, qui existe dans certains pays, pourrait être supprimé et remplacé par une taxe élevée sur les cabarets : cela simplifierait la perception.

Après ces observations générales, passons à l'étude des différents impôts de consommation les plus usités. Les principales denrées taxées sont, avons-nous dit, le sel, les boissons, le sucre et le tabac. Commençons par le sel. C'est un article très généralement taxé : plusieurs pays, cependant, ont supprimé l'impôt qui le grevait, l'Angleterre entre autres et plus récemment la Belgique. Une taxe sur le sel est, même à un taux minime, passablement productive, parce que c'est une denrée d'un usage on ne peut plus général et qu'elle offre une grande facilité de perception. Le sel n'étant produit que dans des conditions particulières, sur certaines côtes de la mer ou dans des mines, la fraude est très difficile ; elle n'existe même pas quand les droits sont modérés. A côté des qualités fiscales que nous venons de relater, l'impôt sur le sel a d'incontestables inconvénients : c'est une taxe très inégale ; c'est, a-t-on dit, une capitation ; ce serait même pis, car il est incontestable que la population peu aisée fait du sel un plus grand usage que la classe riche, elle use notamment plus de viande salée ou de poisson salé (1). Un autre défaut de cet impôt, c'est que le sel est susceptible d'un grand nombre d'emplois industriels ou agricoles, et que la taxe est un obstacle à l'usage du sel dans beaucoup de cas où il aurait d'excellents résultats, notamment pour

(1) Cette objection, cependant, est un peu exagérée : en effet, il ne faut pas se borner à tenir compte de la consommation personnelle de l'homme riche, il faut penser que ce dernier nourrit à ses frais une foule d'individus : prenez un homme riche qui ait cinq ou six domestiques et qui reçoive souvent de nombreux commensaux, il est certain qu'il contribuera quatre ou cinq fois plus qu'un simple salarié à la taxe sur le sel. (Note de la 3e édition.)

l'élève du bétail. Enfin, si l'impôt sur le sel n'est pas impopulaire dans la plus grande partie des pays, il l'est certainement à un haut degré dans les quelques contrées où existent des marais salants. La population de ces régions est froissée et indignée de ne pouvoir profiter à son gré d'une richesse que le ciel met sous sa main.

L'impôt du sel en France a été jadis, sous le nom de gabelle, singulièrement lourd et inégal. Il en est resté de fâcheux souvenirs et de tenaces préventions contre cette taxe, du moins dans la classe lettrée. Voyons donc brièvement ce qu'était l'ancienne gabelle, puisqu'elle est toujours invoquée dans les discussions législatives pour faire écarter tout projet de légère surtaxe sur le sel.

Les historiens fixent à 1342, au temps de Philippe de Valois, l'établissement de l'impôt du sel : c'est à partir de Charles VI seulement qu'il devint définitif et perpétuel. Déjà il avait reçu le nom de gabelle, qui vient, dit-on, de *gabe* (don). La législation de la gabelle varia souvent. Voici quel était le dernier état des choses. La taxe n'était pas uniforme pour tout le territoire : on distinguait quatre zones : les *pays de grande gabelle*, ceux de *petite gabelle*, les *pays rédimés* et les *pays exempts*.

Les pays de grande gabelle (un tiers de la France, d'après Necker) comprenaient à peu près tout le noyau de la France ; les généralités de Paris, Orléans, Tours, Bourges, Moulins, Dijon, Châlons, Soissons, Amiens, Rouen, Caen, Alençon; quoique dans l'intérieur de ces généralités quelques lieux furent privilégiés, les pays de grande gabelle fournissaient à eux seuls les deux tiers de la taxe. Les fermiers généraux y avaient le monopole de la vente du sel en gros, ils s'approvisionnaient aux marais salants et distribuaient le sel dans des greniers d'où les habitants devaient tirer leur provision. Les greniers à sel étaient divisés en deux classes : le greniers de vente volontaire et les greniers d'impôts. Dans les premiers les habitants se pourvoyaient suivant leurs besoins et à leur gré ; cependant, ils devaient en faire une consommation *minima* annuelle, pour pot et salière, de 7 livres par individu au-dessus de sept ans : c'était ce qu'on appelait le devoir de gabelle : ce devoir devait être accompli dans les six premiers mois de l'année sous des peines sévères ; c'était une lourde charge dont on finit par exempter les indigents.

Les greniers de vente par impôt étaient établis dans les provinces voisines de la mer ou des pays exempts : on réglait par arrêt du conseil la quotité de l'impôt qui devait être payé à chaque grenier par le district voisin : la répartition de cet impôt entre les villes et les villages du district était confiée à l'intendant aidé des officiers de la gabelle ; la confection des rôles était remise à des collecteurs qui le-

vaient dans les huit jours de chaque trimestre le sel de la paroisse et le distribuaient aux habitants dans la huitaine suivante : défense était faite d'employer le sel provenant du devoir de gabelle aux salaisons. Ainsi dans ces districts la gabelle était un impôt de répartition. Les provinces de grande gabelle contenaient 8 millions 300,000 habitants, qui payaient à l'État de ce chef 40 millions de francs : le prix du sel vendu dans ces greniers était de 62 livres par quintal de 100 livres de poids ; la consommation individuelle était de 9 livres $\frac{1}{16ème}$, c'est-à-dire supérieure au devoir de gabelle.

Dans ces pays de grande gabelle où l'imposition était énorme il y avait des privilèges soit personnels, soit locaux : les premiers appelés *francs salés*, les autres *lieux privilégiés*. L'expression de *francs salés* désignait certaines gens en office qui étaient exempts de l'impôt de la gabelle.

Les *lieux privilégiés* abondaient. Les principaux recevaient le nom de *quart bouillon* et comprenaient toute une partie de la Normandie : les élections d'Avranches, de Domfront, de Coutances, de Mortain, Carentan, Saint-Lô, Valognes, Vire et une partie de l'élection de Bayeux. Au début le sel s'y payait le quart du prix des pays de grande gabelle ; il fut plus tard augmenté et atteignit les deux cinquièmes du droit en vigueur dans ceux-ci. La consommation individuelle en était limitée, tant pour le pot et salière que pour les grosses salaisons, à 25 livres de poids, afin de prévenir des approvisionnements excessifs pouvant servir à la contrebande dans les pays de grande gabelle. La consommation individuelle montait en réalité à 19 livres et demie par tête, deux fois plus que dans les pays de grande gabelle.

Les *provinces de petite gabelle* étaient le Lyonnais, le Forez, le Beaujolais, le Mâconnais, le Velay, le Vivarais, la Bresse, le Bugey, le Valromey, la Provence, le Comtat, le Dauphiné, le Languedoc, le Roussillon, le Rouergue et une partie de l'Auvergne. On y comptait 4 millions 600,000 âmes. La consommation du sel n'y était pas forcée, mais il ne pouvait se tirer que des greniers du roi : le prix du sel était à peu près moitié moindre que dans les pays de grande gabelle, soit de 33 livres 10 sous le quintal. La consommation s'élevait à 11 livres 3/4 par tête. Les viandes salées étrangères étaient prohibées, et le poisson salé étranger payait un droit de rachat.

Les pays *rédimés* qui comprenaient notamment le Poitou, la Saintonge, le Limousin, le Périgord, le Bordelais, etc., comptaient une population de 4,625,000 âmes. Ils n'acquittaient sur le sel que des droits insignifiants de circulation. Les précautions contre la fraude qui pouvait se faire avec les provinces voisines ne laissaient pas que

d'entraîner des vexations. Il était défendu aux habitants d'avoir des amas de sel. La consommation individuelle du sel y était limitée tant pour pot et salière que pour les grosses salaisons. La production de certificats d'origine que délivraient les curés était nécessaire pour la levée du sel ; la consommation s'en élevait à 18 livres par tête.

Les *pays exempts*, qui étaient la Bretagne, l'Artois, le Cambrésis, le Hainaut et la Flandre, n'étaient, comme l'indique leur nom, soumis à aucun droit sur le sel. Seulement dans un rayon de deux ou trois lieues attenant aux autres provinces la consommation était limitée par tête : il était défendu de faire des amas de sel pour plus de six mois.

Toute cette législation était on ne peut plus compliquée ; l'exécution en était singulièrement rigoureuse. Cette obligation dans les pays de grande gabelle d'acheter une quantité déterminée de sel par tête, la sévérité et la minutie des règlements qui voulaient que l'on séparât le sel pour pot et salière du sel pour les salaisons, les peines absolument disproportionnées avec le délit qui étaient la conséquence de la moindre infraction aux prescriptions, l'odieux qui s'attache toujours à un impôt perçu pour le compte d'une compagnie financière, les privilèges pour les gens en place ou pour certains lieux, toutes ces circonstances rendaient légitimement impopulaire cette organisation fiscale. Veut-on, d'ailleurs, se rendre compte du poids écrasant de l'impôt? il produisait 40 millions de francs dans les provinces de grande gabelle qui n'avaient que 8 millions d'habitants ; c'était donc 5 fr. par tête : alors la valeur de l'argent, comparée à celle du blé, était moitié plus grande qu'au commencement de ce siècle. De 1814 à 1829 le prix du blé a été en moyenne de 20 fr. 33 l'hectolitre, ce qui ferait ressortir à 31 fr. 71 le prix du setier ou des 240 livres ; or, sous Louis XV, le setier se vendait en moyenne 19 livres et, sous Louis XVI, 21 livres ; c'est dire que la quantité d'argent qui eût acheté 3 setiers sous Louis XVI n'en eût sous la Restauration acheté que deux, par conséquent le même chiffre d'impôt exprimé en argent était, relativement au prix du blé, moitié plus lourd à la fin de l'ancien régime que sous la Restauration. D'après les savants calculs de M. de Foville sur les variations des prix depuis un siècle, le prix moyen de la journée d'un travailleur agricole était, en 1788, de 60 centimes et le revenu annuel d'une famille agricole n'était, par suite des fêtes et des chômages, que de 200 fr. ; les familles se trouvant alors plus nombreuses qu'aujourd'hui, on peut compter cinq têtes par chacune d'elles, soit, dans les pays de grande gabelle, 20 à 25 fr. d'impôt sur le sel pour un revenu total de 200 fr. La gabelle

prenait donc du dixième au huitième du revenu des familles agricoles, sans compter la taille, les aides, la dime, les droits seigneuriaux, etc. En 1872, toujours d'après M. de Foville, le prix moyen de la journée d'un travailleur agricole était de 2 francs et le revenu annuel d'une famille montait à 800 francs (1). Un impôt annuel et forcé sur le sel de 5 fr. par tête en 1788 équivalait donc à une taxe de 20 fr. en 1872 pour le paysan. Actuellement la taxe sur le sel est moindre de 1 fr. par tête, et les partisans les plus ardents de cette taxe n'ont jamais proposé de la porter à plus de 2 fr. 70 ; il y a loin de là aux exagérations, aux violences, aux vexations, aux inégalités de toute sorte du régime de l'ancienne gabelle.

L'impôt sur le sel tel qu'il existe en France depuis le commencement du siècle est donc fort différent de la gabelle : d'abord, la vente du sel n'est plus un monopole ; le commerce de cette denrée est absolument libre ; le droit, en outre, a toujours été peu élevé : il est aujourd'hui à peu près le dixième de ce qu'il était autrefois dans les pays de grande gabelle ; en troisième lieu, il n'y a pas d'obligation de se fournir d'une certaine quantité. Cet impôt se perçoit maintenant avec la plus grande aisance : il ne remplit pas comme autrefois de délinquants les prisons et les galères.

Voici en ce siècle les vicissitudes de l'impôt sur le sel dans notre pays : il avait été supprimé par la Révolution : un décret de 1806 le fixa à 1 décime par kilogramme : quelques mois après il fut porté à 2, en 1813 à 4 décimes par kilogramme, ce fut le taux maximum ; ce n'était guère encore que la moitié de ce qu'était jadis l'impôt sur le sel dans les pays de grande gabelle. En 1814, on le réduisit à 3 décimes et le taux ne varia pas jusqu'en 1848. En 1848, on l'abaissa des deux tiers, on le ramena à 1 décime par kilogramme, taux qui est resté jusqu'à la guerre de 1870. Depuis nos grands désastres il a été plusieurs fois question de doubler cet impôt. Cette mesure n'a jamais pu aboutir. C'est à grand'peine qu'on a obtenu sur le sel de même que sur beaucoup d'autres impôts indirects une augmentation du quart, qui portait le droit à 12 centimes et demi par kilogramme (2). Les sels destinés à l'étranger sont affranchis de droits. En 1868, on autorisa la restitution à l'exportation des beurres salés des droits perçus sur le sel. Le sel employé en agriculture ou à la nourriture des bestiaux est franc de droits moyennant certaines conditions de dénaturation qui ne sont pas toujours faciles à suivre.

(1) Voir *Les variations des prix en France*, par A. de Foville, dans l'*Économiste français* du 8 janvier 1876.

(2) Cette surtaxe de deux centimes et demi a été supprimée très peu de temps après avoir été établie.

En 1862, on affranchit de l'impôt les sels destinés aux fabriques de soude.

Telle est toute la série des tempéraments qui ont adouci le droit sur le sel ; il est devenu aussi clément que possible. Voyons comment s'est comportée la consommation devant ces changements ; elle n'a pas subi l'influence de la diminution si considérable de la taxe en 1848.

ANNÉES.	QUANTITÉS CONSOMMÉES en milliers de kilogrammes	TAUX DES DROITS.	PRODUITS DES DROITS en milliers de francs.
1830	196,679	3 décimes par kilogr.	58,677
1840	218,279	id.	64,981
1847	235,800	id.	70,408
1850	256,847	1 decime par kilogr.	25,623
1859	306,214	id.	30,582
1869	329,975	id.	32,897 (1)
1876	301,328	1 décime et quart.	37,666
1878	»	1 décime.	32,800
1881	»	id.	32,127

(1) De 1852 à 1863, les sels employés dans les fabriques de soude ont été soumis à l'impôt, mais les chiffres ci-dessus ne tiennent compte que de la consommation alimentaire.

Ainsi vingt ans après la réduction des deux tiers du droit la consommation s'était à peine accrue de 40 p. 100. A quoi cela tient-il? C'est qu'il n'en est pas du sel comme de beaucoup d'autres denrées utiles ou agréables. C'est un condiment dont la consommation pour la table de l'homme est contenue dans des limites presque infranchissables. C'est à peine si l'homme le plus pauvre consomme une ou deux livres de plus depuis la réduction du droit des deux tiers, tandis que rien n'a été changé aux habitudes des gens aisés. On doit admettre que l'augmentation même de 40 p. 100 dans la consommation de 1847 à 1869 tient en partie à l'accroissement de la population et beaucoup plus encore à ce qu'on a fait un plus grand usage du sel pour la nourriture des bestiaux. Mais le droit de 1 décime par kilogramme reste encore trop élevé pour que l'emploi soit industriel, soit surtout agricole du sel, se développe considérablement. On a eu le tort depuis la guerre de 1870-71 de porter pendant quelque temps à 12 centimes et demi par kilogramme le taux de l'impôt : cette fraction de deux centimes et demi a fait augmenter le prix du sel en détail dans une proportion aussi forte que si l'accroissement de l'impôt avait été de 10 centimes par kilogramme. On a remarqué aussi que depuis cette époque la consommation du

sel avait légèrement diminué : cet accroissement, en apparence insignifiant du taux de la taxe paraît n'avoir pas été étranger à cette restriction de la consommation.

La conclusion à tirer de ces chiffres, c'est que l'impôt du sel devrait être totalement aboli si l'on veut répandre l'usage agricole de cette denrée; d'un autre côté, la suppression complète de cet impôt serait sans doute utile, mais elle n'est pas urgente : il y a bien des remaniements à opérer avant celui-là dans notre régime fiscal.

En Angleterre le droit sur le sel a été longtemps très considérable, se rapprochant des taux de notre ancienne gabelle, puis on l'a supprimé. Sans remonter loin dans l'histoire, nous dirons que pendant la guerre d'Amérique le droit sur le sel dans la Grande-Bretagne était de 5 shell. par boisseau (bushel de 36 litres et un tiers); il fut maintenu à ce taux jusqu'à 1798 où on l'éleva à 10 shell. Cette augmentation du droit suscita beaucoup de plaintes. En 1801, un comité de la Chambre des communes après une enquête déclara que « les droits « sur le sel avaient des conséquences qui portaient au public un pré- « judice beaucoup plus considérable que ne l'était la recette qu'ils « produisaient au Trésor. » Il demandait qu'on les remplaçât par une taxe moins critiquable. Tout au contraire, Pitt, en 1805, fit porter le droit à 15 shell. le bushel (environ 0 fr. 50 par litre) en Angleterre. Ce taux fut maintenu jusqu'en 1823. En Écosse le droit n'était que de 10 shell. Ces droits correspondaient à 75 et à 50 fr. par 100 kilogrammes, soit, d'après Mac-Culloch, trente fois plus que la valeur du produit taxé. Si l'on songe qu'en France la taxe antérieurement à 1848 était seulement de 30 fr., et qu'elle est depuis 1848 de 10 fr., on verra combien les droits anglais étaient exorbitants. Le produit en 1821 pour l'Écosse et l'Angleterre était de 1,625,000 livres sterl., soit plus de 40 millions de francs. La consommation par tête était de 4 kilog. 8 grammes. La taxe fut réduite à 10 centimes par kilogramme ou 10 fr. par 100 kilogrammes en 1823; la consommation pour l'année 1824 n'augmenta que dans des proportions très faibles; les quantités taxées furent de 584,300 quintaux métriques, au lieu de 572,737 sous le régime des hauts droits : la consommation par tête atteignit 4 kil., 17 au lieu de 4,08. En revanche, le produit des droits fut de 5,843,000 fr. au lieu de 40,647,000. Cette expérience ne fut pas assez longtemps continuée pour qu'on pût comparer l'influence des droits modérés avec celle des droits élevés. Dès 1825 l'impôt fut complètement supprimé. Depuis lors il paraît incontestable que la consommation du sel s'est énormément accrue, surtout pour l'agriculture. En 1844, d'après Porter, elle représentait 19 à 20 kilogrammes par tête, au lieu de 4 kilog. 08 en 1821 et de 4,17 en 1824.

Mac-Culloch, réfutant une opinion émise par M. le marquis d'Audiffret, affirme aussi que la consommation du sel était en 1840 plus que triple de celle qui payait les droits en 1822. Nous ne faisons aucune difficulté d'admettre l'exactitude de ces assertions. La suppression complète de la taxe sur le sel doit énormément multiplier l'emploi de cette substance, particulièrement dans l'agriculture. Mais du moment que l'on met un droit sur cette denrée, l'emploi agricole en devient très difficile, et la consommation ne varie pas beaucoup, que ce droit soit de 10 ou 20 centimes par kilogramme.

L'impôt sur le sel existe dans beaucoup de contrées d'Europe; il a été récemment aboli en Belgique et en Allemagne. En Italie, en Autriche, il produit des sommes considérables : 81 millions et demi de francs pour la première de ces contrées en 1879! Dans l'Autriche-Hongrie, il rapporte 33 millions et demi de florins environ, soit 83 millions de francs en 1880 (1); mais en Italie comme en Autriche l'impôt du sel est perçu par voie de monopole, de sorte qu'il faut probablement déduire du produit considérable de cet impôt dans ces contrées le prix de revient de la matière première, soit 12 ou 15 millions de francs. En 1881 l'impôt sur le sel qui rapportait une cinquantaine de millions de fr. (12 à 13 millions de roubles) a été supprimé en Russie.

Disons quelques mots des moyens de perception en France : ils gênent, comme pour tous les autres impôts indirects, la production ou plutôt l'élaboration de la matière taxée; mais ils n'ont rien de comparable aux rigueurs de l'ancienne gabelle. La perception des droits sur le sel est confiée dans le rayon qui touche la frontière à l'administration de la douane, et dans l'intérieur du pays, aux contributions indirectes. Chacun des deux services surveille la fabrication et le transport de cette denrée. Il faut l'autorisation administrative pour l'établissement d'une fabrique ou chaudière de sel. Quant aux mines de sel, aux sources et aux puits d'eau salée, l'exploitation ne peut en avoir lieu que par décret délibéré en conseil d'État. Les fabriques sont exercées. Les produits de chaque fabrique ou exploitation de sel doivent atteindre au chiffre minimum de 500,000 kilogrammes chaque année et le droit est perçu sur les quantités manquantes. Tout transport de sel dans un rayon de 15 kilomètres ne peut se faire sans déclaration et expédition. Ces formalités ne sont pas très vexatoires : elles n'excitent pas de vives récriminations dans le pays. Depuis que le sel employé à la fabrication de la soude est

(1) Il est vrai que le florin papier qui est la monnaie légale perd environ 20 p. 100, de sorte que comme valeur métallique en or, au lieu de 83 millions de francs on n'obtiendrait que 67 millions environ.

exempt de droit, l'impôt sur le sel n'a pas une bien pernicieuse influence sur le travail et la production dans le pays.

Il lui reste, comme défaut, d'être presque une taxe de capitation (1); mais toute taxe de capitation n'est pas en elle-même condamnable, surtout s'il y a, comme compensation, un impôt sur le revenu, dont soient exemptés les petits revenus. On dit que l'impôt sur le sel porte surtout sur les habitants des campagnes : cela est vrai. Mais il faut remarquer qu'en France les habitants des campagnes sont exemptés de beaucoup de taxes, de celles d'octroi notamment : étant pour la plupart propriétaires, ils n'acquittent pas non plus de droits sur la consommation domestique du vin ou du cidre de leur crû; usant peu de sucre et de café, ils sont médiocrement atteints par les taxes qui grèvent ces denrées. Ces considérations ne justifient pas le maintien de l'impôt du sel dans un pays dont les charges seraient légères, mais elles l'excusent dans un pays où les dépenses sont très considérables.

Le grand impôt de consommation dans la plupart des contrées, c'est l'impôt sur les boissons, ou plutôt l'ensemble des droits sur les boissons.

En France, le produit de ces taxes a été d'une centaine de millions en 1830; il est resté à peu près au même chiffre jusqu'en 1850; en 1859, il a passé à 174 millions; en 1868, à 243; en 1878, il s'est élevé à 411 millions et demi, à 413 millions et demi en 1881, malgré une légère réduction du droit sur les vins, à 405 millions en 1882. Il est inscrit pour 428 millions au budget de prévision de 1883; il faut y joindre 130 millions environ de droits d'octroi et quelques dizaines de millions de droits de douanes sur les boissons étrangères : c'est en tout environ 600 millions que l'État ou les localités retirent des boissons. Avec les droits de douane sur le café et sur le thé, les chiffres atteindraient 700 millions.

En Angleterre, le produit de l'impôt sur les boissons est encore beaucoup plus considérable : sur les seuls spiritueux il s'est élevé, en 1880-81, à près de 19 millions de livres sterling, 475 millions de fr., dont 14,393,000 livres à l'excise et 4,443,000 à la douane : sur la bière il a atteint 6,660,000 liv. ster. (167 millions de fr.), sur le vin à la douane 1,376,000 liv. ster. (35 millions de fr.) : nous voici à 27 millions de livres sterling en chiffres ronds; si l'on tient compte des licences dont au moins la moitié porte sur les débitants, on arrive à 29 millions de livres sterling environ, soit 725 millions de francs perçus sur les boissons. Si l'on y ajoutait les droits sur le café et sur

(1) Voir plus haut la note de la page 635.

le thé on aurait encore 4 millions de livres sterling, soit 33 millions de livres en tout, ou 825 millions de francs que rapportent au fisc britannique les boissons soit nationales, soit exotiques. Près de la moitié du budget anglais est alimentée par le seul impôt sur les boissons (1).

En Russie, l'impôt sur les boissons est inscrit au budget de 1882 pour 226 millions et demi de roubles, soit plus de 900 millions de fr. si le rouble papier n'était pas très déprécié, et 650 millions de fr. environ au cours du change, sans compter la part qui lui affère dans la douane. Il n'est pas jusqu'aux colonies australiennes qui ne demandent à des taxes sur les boissons leur principale ressource.

L'impôt sur les boissons est, en général, plus productif et plus facile à percevoir dans le Nord que dans le Midi. En Angleterre notamment, tout en fournissant plus de ressources au Trésor, cet impôt est moins vexatoire et moins odieux qu'en France. Cela tient à plusieurs causes qu'il importe de bien constater. D'abord les peuples du Nord sont moins sobres que ceux du Midi, cela est incontestable : ils font surtout un bien plus grand abus des spiritueux, la catégorie de boissons partout la plus taxée ; ensuite les peuples du Nord, notamment les Anglais, font leur usage habituel de boissons qui ou bien sont exotiques, ou sont fabriquées dans des usines de quelque importance : le thé est dans le premier cas, la bière dans le second. Il n'ont pas de produit indigène, comme le vin, qui puisse être consommé presque sans préparation, ou du moins sans grande élaboration industrielle. En Angleterre particulièrement dominent la grande culture et la grande industrie; les établissements à exercer pour percevoir l'impôt sont très peu nombreux : quelques grandes brasseries, quelques colossales distilleries.

En France, c'est l'opposé : les producteurs de la boisson nationale par excellence, le vin, sont au nombre de plusieurs centaines de mille : chacun d'eux peut être amené à faire de l'alcool, qui est le liquide que le fisc taxe avec le plus de rigueur. Le vin, en outre, est d'une valeur très variable, certaines qualités ayant cent fois la valeur de certaines autres, et, soit négligence, soit impuissance, l'administration impose tous les vins à un droit presque uniforme. Il en résulte qu'en France les droits sur les boissons sont particulièrement gênants et désagréables. Ils astreignent des centaines de mille propriétaires à des formalités, à des inquisitions pénibles; ils choquent la conscience

(1) Cette observation était plus exacte encore en 1876-77, année où les droits sur les spiritueux, sur le malt et sur le vin ont produit 30 millions de liv. sterl. et où la totalité des droits sur les boissons, y compris le thé, le café et les licences sur les débitants, a dû dépasser 900 millions de francs.

publique par l'inégalité de la taxe qui, étant à peu près uniforme pour un produit dont la valeur varie de 1 à 100, pèse beaucoup plus lourdement sur le pauvre que sur le riche. Si l'on pouvait supprimer les droits sur les boissons, ou du moins ceux sur les boissons d'un usage journalier, le vin, le cidre, la bière, ne maintenir qu'un droit modéré sur l'alcool et un droit sur le café, on aurait certainement rendu un grand service au pays ; on aurait réconcilié avec le gouvernement des classes entières de la population qui ne voient en lui qu'un ennemi. En Angleterre il s'est fait une propagande pour obtenir la franchise de tous les articles de consommation qui peuvent paraître sur la table de l'ouvrier. En France ce programme serait pour le moment excessif: le café, le sucre, sont des matières qui peuvent aisément supporter des droits assez élevés ; mais, si nos finances étaient gérées avec économie et permettaient des dégrèvements, le vin, le cidre, la bière, mériteraient l'immunité.

En France, il y a trois catégories de boissons au point de vue fiscal : 1° le vin, le cidre, le poiré et l'hydromel, boisson qui a presque disparu ; 2° l'eau-de-vie, les esprits et les liqueurs ; 3° la bière. Les denrées exotiques, telles que le café et le thé, ne sont pas comprises dans cette classification parce qu'elles sont frappées à la douane ; la chicorée, cependant, succédané du café, est grevée à l'intérieur d'un droit analogue à celui qui frappe à la douane la substance qu'elle remplace.

Ces trois catégories de boissons ont un régime différent : le vin, le cidre, le poiré, l'hydromel, sont soumis aux droits de circulation, de détail et d'entrée, non pas que ces trois droits s'appliquent simultanément aux mêmes produits et se cumulent. Il n'en est pas ainsi. Le droit de circulation est en fait un droit de consommation perçu sur les particuliers qui s'approvisionnent en gros. Le droit de détail frappe l'approvisionnement par petites quantités. Jamais le même litre de boisson n'est atteint par les deux taxes. Le droit d'entrée se cumule dans les lieux soumis à l'octroi avec l'un ou l'autre des droits précédents : depuis 1875 une heureuse réforme fiscale a supprimé le droit de détail dans les villes de plus de dix mille âmes et l'a remplacé par la taxe unique d'entrée.

Les eaux-de-vie, esprits, liqueurs ne sont passibles que d'un droit de consommation auquel se joint le droit d'entrée dans les communes ayant une population agglomérée de 4,000 âmes et au-dessus.

Enfin la bière ne paie qu'un droit de fabrication et n'acquitte pas de droits d'entrée. Aux droits perçus pour le compte de l'État, s'ajoutent, dans les communes de quelque importance, les taxes locales d'octroi tant sur les vins, les cidres, la bière que sur les spiritueux.

Diverses lois ont assujetti à des licences, c'est à-dire à un droit dont la quotité, toujours fixe pour tous les débitants d'une même commune, est graduée suivant la population de la commune, tous les marchands en gros, débitants, bouilleurs, distillateurs, fabricants de liqueurs et brasseurs. En outre, Paris est placé sous un régime spécial dont nous dirons quelques mots plus loin.

Tels sont à grands traits les points caractéristiques du régime de l'impôt sur les boissons en France. Un écrivain qui a l'art de donner un relief saisissant aux idées qu'il défend, M. Émile de Girardin, dans son livre sur l'impôt, énumère seize droits qui frapperaient chez nous les boissons. Il y a de l'exagération et de la mise en scène dans le tableau qu'il dresse : plusieurs des droits dont il parle ne sont pas spéciaux aux boissons et quelques-uns des autres ne se cumulent jamais. Quoi qu'il en soit, voici sa nomenclature : les boissons, d'après M. de Girardin, sont assujetties, en France, à seize droits successifs : « 1° la contribution foncière ; 2° le droit de passavant ; 3° le droit « d'acquit à caution ; 4° le droit de circulation ; 5° le droit de détail ; « 6° le droit de licence payé par les marchands en gros ; 7° le droit « de licence payé par les débitants ; 8° le droit de licence payé « par le propriétaire qui veut vendre son vin au détail ; 9° le droit de « licence payé par le distillateur ; 10° le droit de licence payé par le « propriétaire qui veut mêler à son vin de l'eau-de-vie ; 11° le droit « d'entrée ; 12° le droit de circulation sur les rivières ; 13° le droit de « navigation sur les canaux ; 14° le décime de guerre ; 15° le droit « d'octroi ; 16° les droits d'octroi qui ont pour but le rachat par cer- « taines villes de leur contribution personnelle et mobilière. » Un simple coup d'œil sur cette énumération montre combien elle est redondante et fautive. L'impôt foncier ne frappe pas la boisson plus que le blé et ne nuit en rien au consommateur : il prélève seulement une part du bénéfice du propriétaire. Le droit de passavant et celui d'acquit à caution, comme l'a judicieusement remarqué M. Vignes (1), n'existent pas : ce sont là deux formalités qui ont pour objet d'assurer dans certains cas l'exemption de l'impôt. Le droit de circulation et celui de détail ne se combinent jamais. Les cinq variétés de licence dont parle M. de Girardin ne se rencontrent pas non plus toutes ensemble ; plusieurs d'entre elles s'excluent mutuellement. Le droit de navigation sur les rivières et celui sur les canaux ne frappent que les boissons qui empruntent ce moyen de transport, et ils ne sont pas plus propres aux boissons qu'à toute autre marchandise, en tous cas pour les canaux ils ne sont que l'équivalent d'un service rendu.

(1) *Traité des impôts en France*, t. II, p. 172.

On voit combien il y a de doubles emplois ou d'articles inexacts dans cette nomenclature. On eût pu, d'ailleurs, la grossir beaucoup en suivant jusqu'au bout le procédé employé. Ainsi le droit sur les transports par petite ou par grande vitesse en chemin de fer (celui sur la petite vitesse n'existait pas encore quand M. de Girardin écrivit son livre); le timbre sur les récépissés de chemin de fer; le timbre de 10 centimes sur les reçus ; tous ces droits et quelques autres auraient eu autant de titres à figurer dans l'énumération précédente que plusieurs des articles qui s'y trouvent.

On a toujours éprouvé en France de grandes difficultés à asseoir l'impôt sur les boissons, de manière à provoquer le minimum de mécontentement qui fût compatible avec le maximum de recettes fiscales. Lors de son rétablissement au commencement de ce siècle l'impôt sur les boissons était beaucoup moins compliqué qu'aujourd'hui. La loi du 5 ventôse an XII (1804) frappait les boissons d'une taxe unique très légère, sous le nom de *droit d'inventaire* pour les vins et les cidres, et de *droit de fabrication* pour les bières et les eaux-de-vie. La loi de 1806 compliqua davantage le système. Elle ajouta à cette taxe deux droits *ad valorem*, l'un du vingtième du prix sur chaque vente et revente en gros, exigible toutes les fois que la boisson était déplacée même sans changer de possesseur, l'autre du dixième du prix à la vente au détail. C'était le germe du système actuel.

Le régime de ces lois fut modifié par la loi de novembre 1808 : elle supprima le droit d'inventaire sur le vin et le cidre, remplaça le droit proportionnel de vente et revente en gros par un droit fixe de circulation perçu à chaque déplacement; elle éleva la taxe de vente au détail de 10 à 15 p. 100 de la valeur ; elle créa le droit d'entrée dans les agglomérations de 2,000 âmes et au-dessus; elle concentra enfin les divers droits dont la bière était frappée jusqu'alors et les transforma en une taxe unique à la fabrication.

Les principales dispositions de cette loi furent reproduites dans celle de 1816 qui est la loi fondamentale de l'impôt actuel. La loi de 1817 changea la nature du droit de circulation qui garda le même nom; jusqu'alors il était exigible à chaque déplacement, les boissons expédiées aux marchands en gros ou aux marchands en détail y étaient assujetties de même que celles qui étaient envoyées aux particuliers. Le mouvement commercial était singulièrement gêné: l'impôt était en outre fort inégal, puisque la vente au détail, c'est-à-dire l'approvisionnement du pauvre, supportait à la fois le droit de circulation et le droit de détail, tandis que les ventes en gros faites directement à un particulier n'étaient grevées que du premier. Le

droit de circulation fut désormais restreint aux seules quantités envoyées aux particuliers pour leur consommation de famille : le mouvement commercial en fut affranchi.

La loi de 1824 réunit en une seule taxe, dite de consommation, les deux droits qui grevaient en même temps les spiritueux, c'est-à-dire le droit de circulation et celui de 15 p. 100 du prix de vente au détail ; un décret de 1812 avait étendu ce dernier droit de 15 p. 100 à la vente en gros pour prévenir les fraudes actives des débitants qui évitaient le droit de détail en s'approvisionnant en gros chez des particuliers et ne payaient que le droit de circulation.

C'est par ces modifications successives que s'est produite la division des boissons en trois groupes suivant le système actuel. Pourquoi a-t-on abandonné ce régime en apparence si simple de l'inventaire pour se jeter dans un régime très compliqué ? C'est que l'inventaire était singulièrement malaisé à faire : la division excessive de la propriété en France y faisait obstacle. Il fallait plus de dix mille employés pour faire dans les exploitations la constatation de la matière imposable. Ces opérations très délicates devaient être confiées à des journaliers auxquels on ne pouvait donner qu'un salaire de cinquante sous ou trois francs par jour. Il n'y avait pas moins de trois millions de visites domiciliaires et plusieurs centaines de mille cotes de recouvrement. Il était plus aisé de frapper le vin aussi près que possible de la consommation en établissant un droit soit sur la circulation du liquide, soit sur le débitant.

Entrons dans l'examen de la législation actuelle. On a vu qu'il y a en France trois catégories de boissons dont le régime est différent : 1° les vins, cidres, poirés, hydromels ; 2° les spiritueux ; 3° la bière. Pourquoi n'a-t-on pas un régime uniforme pour toutes les boissons ? C'est que les spiritueux et la bière se produisent, d'ordinaire, en d'autres conditions que les vins, les cidres et les poirés ; la fabrication des spiritueux et de la bière se fait en général dans des établissements plus considérables.

La première catégorie de boissons, les vins, les cidres, les poirés, sont frappés de l'un et quelquefois de deux de ces trois droits, le droit de circulation, le droit de détail et le droit d'entrée. Les deux premiers ne se combinent jamais, le dernier s'ajoute à l'un des deux premiers dans les villes qui ont de 4,000 âmes à 10,000 âmes ; le droit unique d'entrée existe depuis 1875 dans toutes les villes de plus de 10,000 âmes. Les communes de 4,000 à 10,000 âmes peuvent adopter volontairement la taxe unique. Enfin Paris et Lyon sont soumis à un régime spécial qui s'appelle la taxe de remplacement.

Pour assurer la perception du droit de circulation, le transport

des boissons est assujetti à une formalité, celle de la déclaration au bureau de la régie de la quantité, de l'espèce et de la qualité de la boisson à transporter, du lieu d'enlèvement et du lieu de destination, des noms, prénoms, demeure des expéditeurs, des voituriers et des destinataires. Le droit n'est plus exigible à chaque déplacement, mais la formalité l'est. La déclaration donne lieu à la délivrance d'une expédition sans laquelle aucun transport de vins, cidres, poirés ou hydromels n'est possible. Les provisions de voyage (trois bouteilles au plus par personne) sont seules exemptées. Cependant, d'après l'usage les quantités achetées chez un débitant par le consommateur et transportées à la main le sont aussi. L'expédition s'appelle congé, acquit à caution ou passavant, suivant que les droits sont payés au départ, doivent l'être à l'arrivée ou que les produits en sont exempts. L'acquit à caution comprend un engagement qui doit être garanti par un tiers, ou la consignation des droits. Quand les conditions ont été remplies, le bureau de destination délivre un certificat de décharge. Il suffit de noter d'autres formalités pour le délai dans lequel le transport doit s'opérer, et concernant la prohibition du déchargement en route sans que la régie en soit avertie. La circulation des boissons non accompagnées d'une expédition est punie de la confiscation et d'une amende de cent à six cents francs. Le droit de circulation n'est plus, comme on l'a vu, perçu à chaque déplacement, il ne l'est que sur les boissons directement expédiées au consommateur en quantités d'au moins 25 litres : les quantités moindres sont soumises au droit de détail.

On admet quatre catégories d'exemptions au droit de circulation : 1° les expéditions faites aux marchands en gros, aux débitants et à toutes les personnes munies de licence de la régie pour le commerce des boissons, ces expéditions doivent être accompagnées d'un acquit à caution. On prend en charge les quantités ainsi envoyées aux marchands en gros, et l'on perçoit le droit de détail sur les quantités manquantes, c'est-à-dire sur celles qui ne se trouvent plus dans les magasins ou pour lesquelles il n'est pas présenté de congé ou d'acquit à caution. 2° Sont encore exemptés les vins, les cidres, les poirés que le récoltant fait transporter du pressoir à ses caves ou greniers ou de l'une à l'autre de ses caves, et les quantités de ces liquides que le colon partiaire ou le fermier livre au propriétaire. Cette faveur accordée au récoltant est restreinte dans les limites du même canton ou des communes limitrophes. Ce déplacement peut s'opérer moyennant un simple passavant. 3° La troisième exemption du droit de circulation concerne les boissons expédiées soit pour Paris, soit pour les villes où les droits sont rachetés par un abonne-

ment général, soit, enfin, pour l'étranger ou les colonies ; dans ces cas le transport doit être accompagné d'un acquit à caution. 4° La dernière exemption est celle des vins qui sont achetés par un vinaigrier et qui sont destinés à être convertis en vinaigre.

Le droit de circulation n'est identique ni pour tous les liquides qui y sont soumis, ni pour toutes les régions de la France. Le taux du droit n'est uniforme que pour les cidres et poirés : il était avant 1881 de 1 fr. 25 par hectolitre pour ces boissons et de 0 fr. 80 depuis 1881. Il varie, au contraire, pour les vins, suivant les départements, qui étaient divisés naguère en quatre classes et le sont en trois depuis 1881. Le droit est fixé pour chaque classe proportionnellement à la valeur moyenne des vins vendus au détail dans l'ensemble des départements qui la composent. Ainsi on a fait quelques efforts pour arriver à une sorte de justice distributive. Le droit de circulation s'abaisse dans les départements où la valeur du vin est faible, il hausse dans les autres ; mais cet essai de proportionnalité est singulièrement grossier et incomplet, car dans un même département la valeur des vins varie fort ordinairement du simple au triple ou au quadruple, souvent du simple au décuple, parfois du simple au centuple.

Avant la guerre de 1870 le droit de circulation était fixé pour les quatre classes à 60 centimes, 80 centimes, 1 franc et 1 franc 20 respectivement par hectolitre. Il a été doublé depuis nos catastrophes, ce qui le portait avec les décimes à 1 fr. 50, 2 francs, 2 fr. 50 et 3 francs suivant les départements. Depuis le 1er janvier 1881, il a été réduit à 1 fr., 1 fr. 50 et 2 fr. pour les trois classes qui ont succédé aux quatre d'autrefois. Si l'on admet que les prix extrêmes du vin sont en France de 10 et de 500 francs par hectolitre (ces deux termes étaient quelquefois dépassés avant le phylloxera, le premier en moins, le second en plus), on voit que la proportion du droit de circulation à la valeur vénale varie de 10 p. 100 environ à 1/3 p. 100 (1).

Le droit de détail est le succédané du droit de circulation : il ne s'applique pas quand celui-ci est appliqué. Il frappe les quantités vendues au détail, c'est-à-dire toutes celles qui sont inférieures à 25 litres, depuis un décret de 1852. Auparavant toute vente de moins d'un hectolitre en futaille et de 25 litres en bouteilles était considérée comme une vente au détail. La modification a été faite dans une intention démocratique et avait pour but de ne pas trop grever les approvisionnements modestes des gens peu aisés ; ç'a été un progrès, mais fort insuffisant. Le taux du droit de détail a varié de 10 à 18 p. 100 de la valeur ; de 1852 à 1881 il était de 18 p. 100 (décimes

(1) Depuis le phylloxera il n'y a guère de vins au-dessous de 25 à 30 fr. l'hectolitre, de sorte que le droit de circulation est de 4 p. 100 au plus. (Note de la 3e édition.)

compris), ou même de 18 à 19 p. 100; à partir de 1881, il a été réduit à 12,50 p. 100 (décimes compris). C'est le seul des droits sur les boissons qui soit *ad valorem*, mais il ne s'applique généralement qu'à des vins d'assez médiocre qualité. Le droit de détail est plus malaisé à percevoir que celui de circulation. On recourt à l'un des deux moyens que nous avons décrits, l'exercice ou l'abonnement ; les cabaretiers, les aubergistes, toutes les personnes donnant à manger au jour, au mois ou à l'année, sont assimilés aux débitants. Les marchands en gros, eux aussi, n'échappent pas à l'exercice pour la garantie des droits de circulation, d'entrée et d'octroi. Les débitants sont tenus avant de commencer leur commerce de déclarer au bureau de la régie l'ouverture de leur établissement, le lieu de vente, les espèces et les quantités de boissons, et d'avoir une enseigne. Ces formalités sont exigées pour empêcher les débits clandestins. Enfin l'autorisation administrative est nécessaire pour les débits à consommer sur place. Le lieu du débit une fois connu, deux constatations sont indispensables pour la perception des droits de détail : la constatation des prix de vente et celle des quantités vendues. Les prix de vente pour les vins, cidres, poirés, hydromels, doivent être déclarés aux employés de la régie ; ces prix sont affichés dans le lieu le plus apparent du débit. Quant aux quantités vendues, pour en savoir le chiffre, on constate les entrées et les manquants : la première opération s'appelle la prise en charge. Cette constatation s'opère au moyen de la déclaration qui doit précéder tout transport de boissons, puis par le contrôle des employés de la régie qui ont le droit d'inspecter les caves afin de s'assurer des entrées frauduleuses. Les fûts contenant les boissons prises en charge sont marqués par les employés ; à chaque visite les quantités reçues depuis le dernier inventaire doivent être représentées ainsi que les acquits à caution et les quittances des droits d'entrée. L'absence de ces pièces serait considérée comme une preuve d'introduction frauduleuse. Pour rendre ce contrôle plus aisé, il est défendu aux débitants de recevoir des boissons dans des vaisseaux d'une contenance moindre de un hectolitre et supérieure à 5. Il est également interdit de mettre en vente ou de percer plus de trois pièces à la fois de chaque espèce de boisson, ainsi que de mettre du vin en bouteille hors de la présence des employés. Les débitants sont comptables des quantités comprises dans le dernier inventaire, le chiffre des manquants est constaté, et le droit est établi sur ce chiffre, sauf déduction : 1° des ventes en gros pour lesquelles des congés ou acquits à caution sont représentés ; 2° des boissons gâtées ou perdues ; 3° d'une remise de 3 p. 100 pour déchet et consommation de famille. Les droits ainsi réglés sont

payés à la fin de chaque trimestre, ils peuvent être exigés au fur et à mesure de la vente.

Ceux des débitants auxquels l'exercice paraît intolérable peuvent demander et obtenir l'abonnement, c'est-à-dire un forfait. L'abonnement peut être individuel ou collectif. L'abonnement individuel se divise lui-même en deux catégories : il peut porter soit sur le prix de vente seul, soit à la fois sur le prix de vente et sur les quantités vendues. Quand il porte uniquement sur le prix de vente, l'abonnement n'affranchit le débitant que des formalités pour la constatation de ce prix, l'exercice subsiste pour les quantités vendues. Sous le régime de l'abonnement complet, l'exercice est, au contraire, absolument supprimé. Le droit perçu d'après le prix et le montant des quantités vendues est remplacé par une somme à forfait qui en est censée être l'équivalent. La durée de l'abonnement ne peut dépasser un an : quand un contribuable réclame ce régime, on ne peut le lui refuser ; en cas de contestation sur le prix du forfait, le préfet prononce en conseil de préfecture ; l'impôt est alors payable tous les mois et d'avance.

Les abonnements collectifs sont ceux que la régie est tenue de passer avec l'ensemble des habitants d'une commune sur la demande des deux tiers des habitants approuvée par le conseil municipal et moyennant une somme fixée à l'amiable ou, en cas de contestation, par le préfet en conseil de préfecture. Cette somme est répartie par un syndicat entre tous les débitants qui sont solidairement responsables du recouvrement ; elle est payable par douzièmes. Ce régime est, d'ailleurs, fort rare. Il ne faut pas confondre avec l'*abonnement collectif* un régime fort différent, celui de l'*abonnement général par commune*, c'est-à-dire du rachat du droit de détail par la caisse municipale. Cet abonnement doit avoir le consentement de la régie. Il modifie l'incidence de l'impôt en ce sens qu'il fait peser sur tous les habitants un droit qui généralement ne porte que sur les consommateurs au détail. La somme fixée pour ce rachat doit être versée à l'administration de quinzaine en quinzaine. Enfin, un autre moyen peut encore être employé par les communes pour supprimer l'exercice, c'est de convertir les droits de détail et d'entrée en une taxe unique aux entrées : cette faculté n'est accordée qu'aux villes de plus de 4,000 âmes de population agglomérée. Le conseil municipal doit s'adjoindre, pour en délibérer, les marchands en gros et les débitants les plus imposés à la patente en nombre égal à la moitié de ses membres votants. Depuis 1875 ce régime de la taxe d'entrée unique et de la suppression du droit de détail est devenu obligatoire dans les villes de plus de 10,000 âmes.

Le troisième droit qui frappe, non pas toujours, mais dans certaines circonstances, le vin, le cidre, le poiré, l'hydromel, c'est le droit d'entrée. Cette taxe est établie au profit du Trésor, il ne faut pas la confondre avec les droits d'octroi. Elle grève, dans les villes ayant une population agglomérée d'au moins 4,000 âmes, toutes les boissons et toutes les vendanges introduites ou récoltées dans l'intérieur pour la consommation du lieu. Le tarif a été souvent modifié. A partir du 1er janvier 1881, le droit d'entrée, comprenant 21 échelons, oscille suivant la classe du département et l'importance de la ville entre 0 fr. 40 et 3 francs par hectolitre pour le vin, 0 fr. 35 à 1 fr. 25 pour le cidre. Le droit d'entrée s'ajoute, pour les villes de 4,000 à 10,000 âmes, au droit de circulation ou au droit de détail : dans les villes de plus de 10,000 âmes, le droit d'entrée existe seul, sous le nom de taxe unique, depuis 1875.

La population agglomérée est seule soumise au droit d'entrée. Les boissons arrivant dans un lieu sujet à ce droit doivent être, avant l'introduction, déclarées aux bureaux qui sont placés à l'entrée de la ville. Il est interdit de les introduire de nuit, même avec déclaration. Les boissons qui ne font que traverser le lieu sujet au droit d'entrée doivent néanmoins être déclarées, les droits doivent être consignés ou cautionnés à l'entrée ; on délivre à l'introduction des boissons un *passe-debout ;* la somme consignée est restituée ou la caution est libérée à la suite. Le séjour des boissons au delà de vingt-quatre heures dans une ville s'appelle *transit :* il doit être déclaré ; les congés, acquits à caution ou passavants doivent être remis à l'employé de la régie qui ne les rend qu'au moment du départ après la vérification des boissons. Le paiement des droits se fait normalement à l'entrée au moment de la déclaration ; cependant, la faculté d'entrepôt soit réel, soit fictif, est accordée aux marchands en gros. Pour en jouir, il est nécessaire d'importer des quantités déterminées, une première fois neuf hectolitres de vin ou dix-huit de cidre. Les débitants ou les particuliers n'ont pas droit à l'entrepôt : ils ne l'obtiennent que par tolérance.

Le régime de la seconde catégorie de boissons, les eaux-de-vie, esprits ou liqueurs, est moins compliqué, mais dans beaucoup de cas aussi vexatoire que celui des vins. Cette catégorie est soumise à une taxe unique qui remplace le droit de circulation et de détail ; c'est un droit général de consommation. Jadis il était de 75 francs en principal par hectolitre d'alcool pur contenu dans les eaux-de-vie et les esprits en cercle. Les eaux-de-vie en bouteille, les liqueurs en cercle et en bouteille étaient frappées comme de l'alcool pur, ce qui avait pour objet de rendre le droit un peu plus proportionnel, ces liqueurs ou

eaux-de-vie en bouteille étant généralement d'une valeur supérieure à celles expédiées en cercle. Afin de nuire le moins possible à différentes industries qui font usage de l'alcool, les eaux-de-vie et l'alcool dénaturés sont affranchis des droits de consommation et d'entrée, mais sont soumis à une taxe spéciale dite de dénaturation. L'affranchissement complet est accordé aux alcools exportés de France ; cette exception fort justifiée par les intérêts de notre commerce soulève des critiques parmi les personnes ignorantes ou irréfléchies. Nous avons lu dans les journaux provinciaux des protestations contre l'exemption de toute taxe octroyée aux alcools français exportés : c'était, disait-on, faire des faveurs au consommateur étranger et lui donner des avantages qu'on refusait au consommateur français ; pauvres raisonnements, marque d'une singulière débilité intellectuelle, comme s'il dépendait de nous de faire payer à l'étranger les droits que nous mettons sur un article dont nous n'avons pas dans le monde le monopole de production ! Il est évident que si nous n'exemptions pas de toute taxe, au moins de toute taxe considérable, nos articles destinés à l'exportation, les consommateurs du dehors se pourvoiraient de ces produits ailleurs qu'en France : notre production se restreindrait, au grand dommage de notre richesse nationale. Une loi de 1824 avait affranchi l'alcool destiné à fortifier les vins dans une proportion déterminée ; cette opération qui s'appelle le vinage est fort salutaire ; elle est même essentielle pour la conservation de certains vins. La législation sur ce point a fréquemment changé ; elle est aujourd'hui fort restrictive et porte un préjudice sérieux au commerce des boissons.

Voici en peu de mots comment s'opère la perception du droit général de consommation sur les spiritueux. La régie surveille la fabrication des spiritueux pour constater les quantités produites. Les bouilleurs et les distillateurs de profession sont assujettis à une déclaration préalable pour l'ouverture de leurs établissements, pour les heures de leurs opérations principales ; ils sont soumis aux visites des employés. Ils sont comptables des quantités fabriquées, et doivent représenter des expéditions régulières pour les quantités manquantes ou payer sur elles le droit de consommation.

Les bouilleurs de cru, c'est-à-dire tous les propriétaires qui n'opèrent que sur les produits de leurs récoltes, ont été généralement affranchis de l'exercice ou de la surveillance du fisc, mais non du paiement des droits. Le droit doit être payé soit par l'expéditeur, soit par le destinataire; dans le premier cas, il est accompagné par un congé, dans le second par un acquit-à-caution. L'exemption de l'exercice qui était octroyée aux bouilleurs de cru a été supprimée à la

suite de nos désastres, afin de rendre plus complète la perception des droits. Mais comment exercer 5 ou 600,000 petits propriétaires? La difficulté était immense; l'irritation que causait cette mesure était considérable. On dut affranchir de nouveau de l'exercice les bouilleurs de cru. Les marchands en gros et les débitants ne payent pas immédiatement les droits sur les quantités d'alcool qu'ils reçoivent, mais ils en sont responsables et se trouvent assujettis à l'exercice. Depuis nos désastres le droit général de consommation est de 156 fr. 25 par hectolitre pour les eaux-de-vie et esprits en cercles et de 218 fr. 75 pour les eaux-de-vie en bouteille et pour les liqueurs (décimes compris).

Au droit général de consommation se joint au profit de l'État un droit d'entrée sur les eaux-de-vie, les liqueurs et les alcools, qui sont introduits dans les villes de plus de 4,000 âmes. Il ne faut pas confondre ce droit d'entrée perçu pour le compte de l'État avec les droits d'octroi, qui le sont pour le compte des localités.

La troisième catégorie de boissons se compose uniquement de la bière dont le régime fiscal est différent de celui des vins ou des alcools. On distingue deux sortes de bière : la bière forte et la petite bière, celle-ci étant faite avec de la drèche qui a subi au moins deux trempes. La bière était frappée avant 1871 d'un droit de fabrication qui était de 2 fr. 40 par hectolitre de bière forte et de 0 fr. 60 par hectolitre de petite bière : depuis 1871 on a soumis toutes les qualités de bière, sauf celle qui est obtenue sans ébullition, au droit de 3 fr. 75 (décimes compris) par hectolitre ; l'autre est taxée à 1 fr. 25. Les brasseurs sont assujettis à certaines formalités : le droit est établi sur la contenance des chaudières de décoction ; il est réglé, à la fin de chaque mois, sur les quantités constatées par l'exercice ; il est payé, soit au comptant, soit au moyen d'obligations cautionnées. La régie peut consentir de gré à gré avec les brasseurs de la ville de Paris et des villes au-dessus de 30,000 âmes un abonnement général : la somme fixée pour l'abonnement est répartie entre les brasseurs. Le mouvement des bières est affranchi de toute formalité et de toute taxe : ce régime est donc plus favorable que celui des vins ou de l'alcool à la libre circulation des marchandises.

Pour terminer la nomenclature de toutes ces taxes, nous devons dire quelques mots des droits de licence : toute personne qui est assujettie à une déclaration préalable à raison d'un commerce quelconque de boissons, doit se munir d'une licence dont le prix est fixé suivant le commerce et la population de la commune (1).

(1) Voir, pour les licences, le chapitre VIII de ce livre, pages 394 et suivantes.

La ville de Paris est pour les boissons placée sous un régime exceptionnel. Il est impossible, en effet, de surveiller efficacement le mouvement des boissons à l'intérieur de cette vaste cité. Aussi les droits sont-ils concentrés à l'entrée de la ville. La circulation des eaux-de-vie et des esprits à l'intérieur de Paris est défendue; la fabrication des bières, des cidres et des poirés y est seule autorisée, encore sous la condition de l'exercice. Le mouvement des boissons est complètement libre à l'intérieur de Paris. Le droit perçu pour l'État à l'entrée de Paris ou la taxe de remplacement, pour parler le langage administratif, était en principal, depuis 1860, de 8 francs par hectolitre pour les vins ; pour les cidres, de 4 francs; pour l'hectolitre d'alcool pur, de 91 francs. En 1871 ce droit fut porté à 11 fr. 875 par hectolitre pour les vins en cercles, 20 francs pour les vins en bouteille, 186 fr. 25 pour l'alcool en cercles, et 248 fr. 75 par hectolitre pour les eaux-de-vie et liqueurs en bouteille ; ces chiffres comprennent les décimes en même temps que le principal de l'impôt, mais non les droits d'octroi perçus pour les villes. A partir de 1881 la taxe de remplacement sur les vins à Paris a été réduite à 8 fr. 50 et celle sur le cidre à 4 fr. 50. La distinction entre les vins en futaille et les vins en bouteille a disparu.

Nous avons dû faire passer sous les yeux du lecteur cette laborieuse et fastidieuse nomenclature des droits sur les boissons. Rien n'est plus compliqué : le mode de production des boissons en France, la petite culture, la fabrication domestique ou dans de petites exploitations, sont les causes de toutes ces formalités, de toutes ces difficultés, de toutes ces vexations. Il est fort malaisé de percevoir de gros impôts, dépassant très souvent la valeur vénale de l'article imposé, sur des denrées qui sont produites par des légions innombrables de petits propriétaires. Voilà pourquoi l'impôt des boissons doit être en France plus qu'ailleurs vexatoire et impopulaire.

Les droits sur les boissons ont en outre chez nous le tort grave d'être singulièrement inégaux. Le propriétaire campagnard, qui n'est soumis pour le vin qu'il achète en futaille qu'au droit de circulation, variant entre 1 fr. et 2 fr. par hectolitre, paye en général une taxe, si ce n'est insignifiante, du moins modérée, n'allant pas généralement à plus de 3 ou 4 p. 100 de la valeur vénale : l'ouvrier qui, faute d'avances, faute de cellier, est obligé de se fournir au détail, payait, avant 1881, 18 p. 100 de la valeur et encore maintenant 12 1/2 p. 100 : il est donc taxé trois ou quatre fois plus que le propriétaire aisé. En 1881, d'après le *Bulletin de statistique* du mois de février 1882, l'ensemble des droits sur les vins en France porta sur 28,590,000 hectolitres et produisit 139,720,000 francs. Cette somme se décompose ainsi :

25,429,000 fr. sur 18,219,000 hectolitres assujettis au droit de circulation ; 39,094,000 fr. sur 4,226,000 hectolitres grevés du droit de détail; 1,702,000 fr. sur 2,162,000 hectolitres déjà assujettis au droit de circulation et soumis en outre au droit d'entrée; 26,904,000 fr. sur 6,282,000 hectolitres frappés du droit de taxe unique; 41,490,564 fr. sur 5,022,000 hectolitres grevés de la taxe de remplacement à Paris; 5,100,000 fr. sur 723,000 hectolitres assujettis à la taxe de remplacement à Lyon. Nous ne nous arrêterons qu'aux deux premiers articles de cette énumération. Le droit de circulation, celui qui frappe les vins achetés directement par les consommateurs en quantités de plus de 25 litres, porta sur 18,219,000 hectolitres et produisit 25,429,000 francs, ce qui représente 1 fr. 40 par hectolitre. Dans la même année, le droit de détail, celui qui grève les achats faits en petites quantités, porta sur 4 millions 226,000 hectolitres et produisit 39,094,000 fr., soit 9 fr. 20 par hectolitre; le droit de détail est donc, par hectolitre, sept fois aussi lourd que le droit de circulation. Or, il est fort douteux que les vins vendus ainsi au détail soient en général d'une qualité supérieure à celle des vins vendus directement au consommateur. Mais les premiers sont achetés par l'ouvrier, les seconds par l'homme aisé : celui-ci paye donc infiniment moins que celui-là. La différence est surtout énorme pour les vins de prix achetés directement par le consommateur en quantités de plus de 25 litres. Sur un hectolitre de vin valant 500 francs, le consommateur aisé, s'il n'habite pas une ville, payera seulement le droit de circulation de 2 francs, soit 0,4 p. 100. Sur le vin du Midi acheté au détail, l'ouvrier payera 12 1/2 p. 100 de la valeur, soit trente fois plus que l'homme riche (1).

Une autre inégalité encore de ce régime fiscal, c'est que tous les propriétaires sont exemptés de l'impôt pour les quantités de leur cru qu'ils consomment, avec cette seule restriction que, pour jouir de l'exemption, leur vin ne peut être transporté que d'une commune à l'autre d'un même canton ou entre les communes limitrophes de deux cantons différents. Il en résulte que toute une partie de la popu-

(1) Une des autres iniquités de ce système, c'est que le droit de détail étant un droit *ad valorem*, pèse d'autant plus sur l'acheteur que le prix du vin est plus élevé, tandis que le droit de circulation est un droit fixe. Aussi le dégrevement de 1881 a été insensible pour l'acheteur au détail. En effet, en 1876, les 20,896,000 hectolitres qui avaient été assujettis au droit de circulation avaient payé 42,577,000 fr., soit 2 fr. 03 par hectolitre. En 1881 le droit de circulation ne fut plus que de 1 fr. 40 par hectolitre. Au contraire, en 1876, les 5,070,000 hectolitres grevés du droit de détail avaient payé 47,125,000 fr., soit 9 fr. 25 par hectolitre ; après le dégrèvement en 1881 l'hectolitre frappé du droit de détail paye encore 9 fr. 20, presque exactement la même somme. Le dégrèvement n'a fait qu'accroître l'iniquité : l'acheteur au détail, au lieu de payer seulement cinq fois plus que l'acheteur en gros, paye sept fois plus. (Note de la 3e édition.)

lation française peut consommer du vin ou du cidre sans payer aucun impôt : 10 millions de personnes sont ainsi exemptées d'une des taxes qui rapportent le plus à l'État. La suppression complète de cette exemption est impossible, parce que, pour percevoir l'impôt sur les quantités consommées par le propriétaire lui-même, il faudrait rétablir l'exercice et l'ancien procédé de l'inventaire chez tous les producteurs, ce qui serait un régime singulièrement inquisitorial. M. Hippolyte Passy proposait en 1849 de réduire l'exemption au vin transporté dans les limites d'une même commune ; cela aurait des inconvénients parce qu'une même propriété peut être sur deux communes limitrophes. Il n'en est pas moins vrai que l'immunité dont jouissent les propriétaires pour leur consommation personnelle est une des iniquités de l'impôt sur les boissons et un des meilleurs motifs en faveur de la suppression au moins des taxes sur le vin, le cidre et le poiré.

Une troisième iniquité enfin, et non pas l'une des moindres, c'est le droit d'entrée perçu au profit de l'État dans les villes de plus de 4,000 âmes. On a vu que ce droit s'ajoute à celui de circulation et à celui de détail, et qu'il est indépendant des droits d'octroi établis pour le compte des communes. Il n'existe pas de raison qui justifie une surtaxe pour l'État sur la consommation de vin ou de cidre des villes.

Toutes ces inégalités de l'impôt sur les boissons font une vive impression sur la conscience publique et contribuent à entretenir dans les masses populaires l'idée que la société protège le riche aux dépens du pauvre. Quand on voit l'hectolitre de vin, quelle qu'en soit la qualité, payer un droit uniforme qui avant le phylloxéra était, à Paris, de 150 p. 100 de la valeur (y compris les droits d'octroi) pour les vins communs, et de 2, 3 ou 5 p. 100 pour les vins fins, comment ne murmurerait-on pas et ne se plaindrait-on pas de la spoliation fiscale?

Ce serait un grand bienfait si l'impôt sur les boissons d'un usage général, le vin, le cidre, la bière même, pouvait être aboli. Cette réforme ne serait pas impossible avec un peu de résolution et de prudence. La généralisation et l'augmentation de la taxe sur les loyers, l'établissement d'un impôt modéré sur les revenus dépassant un certain chiffre, une taxe supplémentaire de 20 francs en moyenne sur chaque hectare de terre cultivé en vigne, taxe qui varierait suivant la qualité de la terre et qui s'ajouterait à l'impôt foncier, ces trois mesures de remplacement permettraient à coup sûr la complète abolition de l'impôt sur les boissons hygiéniques. On pourrait d'ailleurs maintenir et même augmenter le droit sur les établissements de

vente de boissons à débiter sur place. Mais il faudrait, pour ces réformes, que la gestion des finances en France fût économe contrairement à ce qui se passe depuis cinq ou six ans.

L'historique du droit de consommation sur l'alcool en France est intéressant. En 1850 il n'était que de 37 francs (décime compris) l'hectolitre; en 1855 il fut porté à 60 francs (y compris deux décimes additionnels); à partir de 1860 il fut élevé à 75 francs en principal, soit, avec les décimes, 90 francs. Depuis la guerre de 1870 on l'a porté à 156 fr. 25. Les droits d'entrée dans les villes viennent s'y joindre et la taxe de remplacement à Paris atteint, pour l'État seul, 186 fr. 25, non compris les droits d'octroi. Cette élévation constante des droits n'a pas nui à la consommation de l'alcool. Les quantités frappées par la taxe intérieure ont monté de 620,000 hectolitres en 1850, à 976,000 en 1868, et à 1,444,156 en 1881; le produit total de l'impôt n'était en 1850 avec le droit de 37 francs que de 23 millions; avec le droit de 90 fr. il s'élevait à 88 millions dans les dernières années de l'empire; avec le droit de 156 fr. 25, aggravé des droits d'entrée dans les villes, et montant même à 186 fr. 25 pour Paris, le produit des taxes sur l'alcool a atteint la somme énorme de 237,593,000 fr. en 1881. L'élévation des droits après la guerre de 1870 n'a diminué la consommation ou augmenté la fraude que pendant deux ou trois exercices; bientôt on est revenu aux plus-values normales (1).

Comment s'explique cet accroissement de la consommation malgré l'élévation des droits? Par un phénomène facile à constater: la baisse du prix de revient de l'article taxé. Suivant l'influence des récoltes et différentes circonstances, le prix vénal de l'alcool a oscillé de 60 francs à 200 et même à 240 francs; autrefois, il se rapprochait fréquemment de ces derniers chiffres : aujourd'hui il n'oscille plus qu'entre 50 et 70 francs. La part de l'alcool de vin dans la production totale a singulièrement diminué et celle de l'alcool de betterave ou de mélasse a proportionnellement augmenté. De 1840 à 1850 la production annuelle de l'alcool en France était d'environ 976,500 hectolitres, dont 900,000 d'alcool de vin, 500 d'alcool de betteraves, 40,000 d'alcool de mélasse et 36,000 d'alcool de substances farineuses. Dans les années qui ont précédé 1870, la production de l'alcool était de 1,050,000 hectolitres, dont 150,000 seulement d'alcool de vin et 900,000 d'alcool de mélasse, de betteraves, etc. En 1881, la production de l'alcool a été en France de 1,821,000 hectolitres, dont 61,000 hectolitres seulement d'alcool de vin, cidre, marc et fruits, le reste provenant d'alcool de betteraves (563,240 hectolitres),

(1) Voir le rapport de M. Bocher sur la loi du 1er septembre 1871.

de mélasse (685,648 hectolitres), de pommes de terre et substances farineuses (506,273 hectolitres).

Cette substitution d'un alcool de qualité inférieure à un autre de qualité supérieure, cet abaissement considérable dans le prix de revient de l'article taxé, ont compensé en partie l'effet de l'accroissement des droits.

L'impôt sur l'alcool peut être fort critiqué au point de vue industriel; cette substance, si elle était affranchie de droits, servirait à une foule d'usages que le haut prix ne permet pas aujourd'hui (1). Néanmoins, il n'y a pas les mêmes raisons pour exempter l'alcool de tout impôt que pour en exempter le vin, le cidre, la bière. Quant à vouloir tirer des droits sur l'alcool un revenu aussi considérable que celui qu'en obtiennent les Anglais et les Russes, c'est se faire des illusions. Les habitudes des populations des trois pays ne sont pas les mêmes, les incitations ou les tentations du climat et de la température sont très différentes dans les trois contrées; la production agricole de l'alcool dans de petites exploitations rurales rend très difficile, même impossible, la perception en France de droits sur cette denrée aussi exorbitants que ceux que pratiquent l'Angleterre et la Russie. Enfin, il ne faut pas oublier qu'en France, aux droits perçus par l'État sur les boissons viennent s'ajouter les taxes d'octroi au profit des villes; le taux de l'impôt total s'en trouve souvent plus que doublé.

Voici en milliers de francs le produit total de l'impôt sur les boissons en France à diverses époques des quarante-cinq dernières années :

	1830	1840	1850	1859	1868	1876	1881 (2)
Produit des droits...	98,469	90,433	100,795	174,904	243,122	400,336	414,893
Moyenne par tête....	3 fr. 02	2 fr. 54	2 fr. 83	4 fr. 85	6 fr. 39	11 fr. »	11 fr. 15

Ainsi après être resté à peu près stationnaire de 1830 à 1850 le produit de l'impôt sur les boissons a quadruplé dans le dernier quart du siècle, sous la triple influence des chemins de fer qui ont fait pénétrer le vin à bon marché dans toutes les parties de la France, du développement de l'aisance générale et de l'augmentation des droits.

Voici quelles ont été, depuis plus de vingt ans, d'après l'*Exposé Comparatif de la situation économique et commerciale de la France*, publication officielle, les quantités de vins produites, taxées, consommées en franchise; nous y joignons, d'après le *Bulletin de statistique*, les quantités produites et taxées en 1880 :

(1) Voir l'exposé de ces inconvénients dans le chapitre IV de ce livre, p. 263.

(2) En 1881 les droits sur les vins et les cidres ont été réduits de 70 millions environ, *de là vient* la faible progression depuis 1876.

ANNÉES.	QUANTITÉS DE VINS EN HECTOLITRES				
	produites en France.	atteintes par l'impôt.	livrées à la distillation.	converties en vinaigre.	consommée en franchise chez les récoltants.
1857	35,410,000	»	»	»	»
1858	53,919,000	»	»	»	»
1859	29,891,000	»	»	»	»
1860	39,558,000	17,053,000	1,325,000	193,100	
1861	29,738,000	18,534,000	4,685,000	241,100	9,500,000
1862	37,110,000	20,617,000	2,934,470	241,187	moyenne annuelle
1863	31,372,000	22,339,000	1,139,185	279,655	de 1860 à 1864.
1864	50,653,000	22,638,000	3,301,100	316,323	
1865	68,943,000	25,279,000	8,645,668	347,440	12,404,000
1866	63,838,000	28,465,000	7,076,713	335,366	12,549,000
1867	39,128,000	26,055,000	5,557,338	225,165	14,018,000
1868	52,098,000	27,059,000	4,094,440	303,723	20,000,000
1869	70.000,000	28,000,000	4,300,000	300,000	20,000,000
1870	53,537,000	19,294,000	5,216,681	310,006	17,963,685
1871	56,901,000	18,149,165	4,951,620	273,234	15,953,000
1872	50,154,000	28,705,463	5,314,282	271,257	7,731,420
1873	35,715,000	25,664,804	3,344,565	236,206	9,782,168
1877	56,405,000	29.324.524	»	»	»
1880	29,677,000 (1)	26,171,000	»	»	»

(1) A ce chiffre de la production, qui est considérablement réduite depuis le phylloxéra, il faut joindre l'importation qui en 1880 a atteint 7,219,000 hectolitres, et retrancher l'exportation, qui a monté à 2,488,000 hectolitres ; on arrive ainsi au chiffre total de 34,408,000 hectolitres sur lesquels 26,171,000 seulement ont été imposés.

De ces cinq colonnes de chiffres, une seule, la seconde, contient des chiffres absolument certains, ceux des quantités de vins ayant payé l'impôt : les quatre autres ne donnent que des chiffres approximatifs, et qui même, comme le lecteur attentif a pu s'en apercevoir, ne concordent pas complètement entré eux. On peut, néanmoins, tirer de ce tableau des inductions. Il n'y avait guère, avant le phylloxéra, que la moitié de la quantité de vin produite en France qui payait l'impôt sous la forme de vin, le dixième ou le huitième environ le payait sous la forme d'alcool, le quart ou le tiers environ de la production était consommé en franchise chez les récoltants ; le reste, sans doute, était exporté. En 1880 encore, quoique la consommation des récoltants ait dû singulièrement se réduire depuis le phylloxéra, 8 millions d'hectolitres sur 34 échappent à toute taxe, soit comme consommation des récoltants, soit comme objet de fraude. C'est un fait fort remarquable et l'une des plus grandes inégalités de cet impôt, que le quart ou le tiers de la production du pays ne le paye pas parce que cette quantité est consommée par les récoltants eux-mêmes (1). Tout impôt doit être général et atteindre tous les citoyens, au moins

(1) Il est bien évident que les produits exportés ne doivent pas être soumis à l'impôt.

tous ceux qui font usage de l'objet taxé : il n'en est pas ainsi de l'impôt sur les vins, sur les cidres, sur les poirés, et c'est une raison pour l'abolir.

Voici d'autre part, d'après les mêmes documents officiels, les quantités d'alcool, de bière, de cidre et de poiré atteintes par l'impôt :

ANNÉES	HECTOLITRES.		
	Alcools.	Cidres et poirés.	Bière.
1859	823,030	5.236,340	6,096.761
1860	851,826	4.642,859	6,572,620
1861	832,937	6,507,627	6,797,937
1862	857,600	5,790,551	6,963,014
1863	870,283	5,719,108	7,050,898
1864	870,240	5,798.709	7,212,136
1865	873,028	5,509,319	7,685.965
1866	964,232	4,511,075	8,078.470
1867	939,473	5,236,628	7,006,811
1868	971,329	6.599,815	7,327,332
1869	978,000	7,000,000	7,350,000
1870	719,934	5,461,303	6,764.194
1871	689,617	4,225.409	5,256,937
1872	767,834	7,186,893	7.399,683
1873	954,038	3,412,157	7,414,563
1876	1,004.000	5,113,000	7,620,000
1881	1,444,156	3,534,000	8,824,000

On voit qu'en 1873, malgré que le droit sur l'hectolitre d'alcool ait été porté de 90 francs à 156, la quantité d'alcool consommé a regagné et même, si l'on déduit l'Alsace-Lorraine, dépassé le niveau d'avant la guerre.

Pour clore la série de ces renseignements, nous donnons, d'après le *Bulletin officiel de statistique* (livraison de février 1882), le relevé détaillé des divers droits perçus en France sur les boissons dans l'année 1881 :

NATURE DES DROITS.	QUOTITÉ des taxes (déc. compris) par hectolitres.	QUANTITÉS	MONTANT des droits
VINS EN CERCLES ET EN BOUTEILLES.			
Droit de circulation :	fr. c.	hectolitres.	francs.
— première classe	1 »	5.594.707	5.690.429
— deuxième classe	1 50	11.742.433	17.909.040
— troisième classe (1)	2 »	879.261	1.779.827
— vins en bouteilles (2)	18 75	2.703	50.681
		18.219.104	25.429.977
Droit de détail :			
— perçu à l'enlèvement	12 50 °/₀ de la valeur.	34.491	314.710
— constaté par exercice	12 25 °/₀ de la valeur.	3.019.866	28.373.956
— — par abonnement		1.171.806	10.405.712
		4.226.163	39.094.378
Taxe de remplacement :			
— à Paris	8fr25	5.022.544	41.489.233
— à Lyon	7 02	722.565	5.101.010
Droits d'entrée (3)	divers.	2.163.201	1.702.000
Droits de taxe unique	id.	6.281.895	26.904.388
TOTAL DES QUANTITÉS DE VINS (après déduction de celles soumises aux droits d'entrée et de taxe unique, déjà comprises dans les autres droits) et PRODUIT TOTAL DE L'IMPÔT SUR LES VINS	»	28.590.376	139.720.986
CIDRES, POIRÉS ET HYDROMELS.			
Droit de circulation	0fr80	1.464.574	1.193.342
Droit de détail :			
— perçu à l'enlèvement	12 50 °/₀ de la valeur.	503	1.661
— constaté par exercices	12 25 °/₀ de la valeur.	1.987.469	5.770.825
— constaté par abonnements		25.788	59.838
TOTAL	»	3.478.334	7.025.666
Taxe de remplacement :			
— à Paris	4fr50	55.999	252.411
— à Lyon	2 45	26	67
Droit d'entrée	divers.	784.955	361.427
Droit de taxe unique	id.	959.016	1.914.137
TOTAL DES QUANTITÉS (déduction faite des doubles emplois, pour les droits d'entrée qui s'ajoutent aux droits de circulation et de détail) et PRODUIT TOTAL DE LA TAXE SUR LES CIDRES, etc.	»	3.534.359	9.553.708

(1) Nous rappelons qu'avant 1881 il y avait quatre classes au lieu de trois. Nous avons dû un peu modifier le tableau du *Bulletin de statistique*, pour ne pas tomber dans une complication extrême. Même en 1881, quelques quantités insignifiantes avaient été imposées suivant les tarifs de 1880, nous les avons jointes aux quantités taxées suivant le droit nouveau.

(2) A partir de 1881 les vins en bouteilles ont été taxés comme les vins en fûts ; la surtaxe a été supprimée ; néanmoins quelques quantités encore avaient été taxées suivant les anciens droits.

(3) Nous rappelons que les droits d'entrée et les droits de taxe unique varient suivant la population des villes.

NATURE DES DROITS.	QUOTITÉ des taxes (déc. compris) par hectolitres.	QUANTITÉS	MONTANT des droits.
EAUX-DE-VIE, ABSINTHE, LIQUEURS.			
	fr. c.	hectolitres.	francs.
Droit général de consommation	156 25	963.108	150.628.312
— perçu par exercice	151 57	336.345	51.047.524
Taxe de remplacement : à Paris (1)	186 25	114.703	26.952.621
Total des quantités d'alcool pur	»	1.444.156	228.628.457
Droit d'entrée	divers.	453.260	8.965.343
PRODUIT TOTAL DE L'IMPÔT SUR LES SPIRITUEUX	»	»	237.593.800
BIÈRES.			
Bière forte à	3 75	5.157.661	19.341.229
Petite bière à	1 25	3.459.901	4.324.876
Bière fabriquée dans les hospices	divers.	7.200	6.823
PRODUIT TOTAL DE L'IMPÔT SUR LA BIÈRE	»	8 624.792	23.672.928
NOMBRE D'EXPÉDITIONS DÉLIVRÉES.			
Droit de 0 fr. 40 par expédition	0 40	10.691.632	4.276.653
Produit des forts centimes	» »	»	75.443
TOTAL GÉNÉRAL DU CHAPITRE DES BOISSONS	» »	»	414.893.518

(1) Avant 1881 le droit général de consommation était de 218 fr. 75 pour les eaux-de-vie en bouteille et pour les liqueurs et les absinthes tant en cercles qu'en bouteille; le droit général de consommation perçu sur les mêmes articles par exercice était de 212 fr. 19; enfin la taxe de remplacement atteignait pour ces articles à Paris la somme énorme de 248 fr. 75 (non compris les droits d'octroi pour la ville). A partir de 1881 les droits sur les eaux-de-vie en cercle et sur les liqueurs et absinthes ont été ramenés au taux des droits sur les eaux-de-vie en cercle. (Note de la 3e édition.)

Ce long tableau est assez compliqué : il confirme l'observation déjà faite que le vin vendu au détail paye relativement à sa valeur infiniment plus que le vin vendu en quantités de plus de 25 litres au consommateur aisé. Voici la progression des droits : le propriétaire récoltant ne paye rien sur sa consommation qui représente près du tiers de la consommation générale du pays ; les gens aisés qui achètent en gros un peu plus d'un autre tiers de la consommation générale payent un droit très faible ; les ouvriers et les petits consommateurs qui achètent en détail le cinquième environ de la consommation du pays, acquittent un impôt sept fois plus élevé par hectolitre que les acheteurs en gros, et il est présumable que le vin des premiers est de qualité inférieure à celui des derniers. L'organisation de cet impôt sur le vin est d'une révoltante injustice.

Une loi de 1875, dont nous avons déjà plusieurs fois parlé, a atténué au moins pour les villes de plus de 10,000 âmes cette inégalité. Dans

ces villes le droit de détail est supprimé, et il n'existe sur les vins qu'une taxe unique à l'entrée. Cette taxe est uniforme; l'hectolitre vendu soit en gros, soit en détail à l'ouvrier ne paye donc pas dans ces villes plus cher que l'hectolitre vendu à l'homme aisé : il ne reste que l'inégalité résultant des différences dans les qualités des vins et par conséquent dans leur valeur. Dans l'exposé des motifs qui a précédé cette loi, M. Léon Say, ministre des finances, définissait en quelques lignes le caractère général de notre législation sur les vins : « En ce « qui concerne les vins, cidres et poirés, disait le ministre, le système « général de perception actuellement en vigueur peut se résumer ainsi : « dans les campagnes les récoltants n'ont à payer aucune taxe ; dans « les villes ils supportent des droits locaux d'entrée. Dans les campa- « gnes les simples particuliers qui font des provisions par futailles « n'ont à payer qu'un modique droit de circulation ; dans les villes, « ils supportent en outre les droits locaux d'entrée. Les débitants, « et conséquemment les consommateurs qui s'alimentent chez les « débitants, ont partout à payer un droit de détail qui dépasse « 18 p. 100 des prix de vente (18, 19 p. 100) ; dans les villes ils acquit- « tent de plus les droits locaux d'entrée..... »

Le ministre décrivait en outre les inconvénients considérables du droit de détail : « Dans la plupart des centres de quelque importance, « écrivait-il, l'exercice des débits de boissons rencontre non seule- « ment une certaine hostilité, mais de grandes difficultés matérielles, « et n'y garantit que très imparfaitement les intérêts du Trésor. Là, « en effet, les habitations isolées sont rares. Presque toujours les mai- « sons dans lesquelles un débit de boisson est établi sont occupées « par divers ménages. Les caves étant dans ce cas divisées en compar- « timents, réservés les uns aux débitants, les autres aux simples par- « ticuliers, on ne saurait empêcher que le débitant ne se concerte avec « ses colocataires, pour recevoir en leur nom et déposer dans leurs « caves des vins, des cidres, qu'il débite ensuite clandestinement en « ne supportant que le droit de circulation au lieu du droit de détail, « qui est quatre ou cinq fois plus élevé. Il importe au plus haut degré « de remédier à cette fraude, qui se développe à tel point que, « même dans des villes essentiellement industrielles comme le Creuzot, « Montluçon, Rive-de-Gier, Givors et beaucoup d'autres où les ventes « dans les débits représentent sans contredit la majeure partie de la « consommation totale, le droit de détail ne se perçoit plus que dans « la proportion de 4, 5, 6, 7 ou 8 p. 100. »

Ainsi s'exprime un ministre. L'iniquité monstrueuse du droit de détail, les fraudes qu'il provoque sont incontestables. On l'a supprimé, ou plutôt on l'a transformé pour les villes de plus de

10,000 âmes; on devrait l'abolir sur tout le territoire de la France. Si l'on ne veut pas renoncer complètement à l'impôt sur le vin, le cidre et le poiré, du moins la disparition du droit de détail et la diminution du droit d'entrée seraient une première satisfaction à la morale et à l'hygiène publique. Nous disons l'hygiène publique, car dans ces derniers temps l'opinion s'est émue des proportions qu'a prises la falsification des vins. Ce n'est pas seulement de l'eau que l'on mêle à ce liquide bienfaisant, ce sont des substances colorantes pernicieuses, vénéneuses, la fuchsine arsenicale entre autres. On s'en prend aux marchands de ces fraudes coupables et l'on a raison; mais les marchands ont une sorte de complice et d'instigateur inconscient, c'est l'État, qui par ses droits exorbitants induit les producteurs ou les intermédiaires à une gigantesque falsification. Le dégrèvement de 1881 a été conçu d'une manière très maladroite ; il a coûté au Trésor une quarantaine de millions et a surtout profité aux consommateurs aisés. En effet, le droit de circulation, qui avait produit 36 millions et demi en 1880, en a rapporté 25 seulement en 1881, ce qui est une diminution de 30 p. 100 en chiffres ronds, les quantités taxées ayant un peu augmenté. Quant au droit de détail, il avait produit 51,921,000 fr. en 1880, il rapporta 39,094,000 en 1881, soit 22 p. 100 seulement de moins pour des quantités qui s'étaient moins accrues que celles frappées du droit de circulation. Enfin, tandis que avant le dégrèvement l'hectolitre frappé du droit de détail payait 5 à 6 fois plus que l'hectolitre atteint par le droit de circulation; après le dégrèvement le premier hectolitre paye 7 à 8 fois plus que le second. Il eût fallu ne rien changer au droit de circulation qui était modéré et faire porter tout le dégrèvement sur les droits de détail, de remplacement et d'entrée, qui étaient et sont encore excessifs.

On a vu qu'en 1881 les droits sur les boissons ont produit 414 millions de francs à l'État, il faut y joindre vingt ou trente millions perçus par la douane sur les mêmes denrées: c'est ensemble environ 440 millions; déduction faite des droits sur l'alcool, il reste 175 millions en chiffres ronds de droits sur les vins, les cidres, les poirés, la bière. Voilà le sacrifice que coûterait à l'État l'abolition complète des droits sur les boissons usuelles et saines (1). Quant à la suppression complète du droit de détail et au remplacement de cette taxe par un droit de circulation, ce ne serait pour le Trésor qu'un sacrifice d'une trentaine de millions, encore pourrait-il aisément retrouver cette

(1) Les droits sur les vins, le cidre, le poiré, la bière, rapportent en outre une centaine de millions aux communes à octroi, à savoir 79 millions pour les vins, 2,605,000 fr. pour le cidre et 13 millions pour la bière dans l'année 1878.

somme en augmentant le droit de circulation et les licences des débitants.

On a fait, de 1879 à 1881, une grande enquête en France sur le régime des boissons. Il en est résulté des publications et des statistiques intéressantes. En 1880, avant la loi qui a réduit de 60 ou 70 millions environ l'ensemble des droits, toutes les boissons usuelles, à savoir, les vins, cidres, poirés, bières et eaux-de-vie ou liqueurs, payaient tant aux contributions indirectes qu'à l'octroi et à la douane, 603,741,000 fr., dont 281,898,000 pour le vin, 16,610,000 pour le cidre et le poiré, 39,687,000 pour la bière, 246,619,000 pour les alcools et les liqueurs et 18,917,000 pour droits divers. Cette enquête n'a, d'ailleurs, conduit à aucun résultat. L'idée générale qui semble s'être emparée de beaucoup d'esprits, c'est celle de supprimer les droits sur le vin et le cidre en rehaussant ceux sur l'alcool. Il ne paraît guère possible que des aggravations des droits déjà assez lourds sur l'alcool puissent fournir une compensation à la disparition des centaines de millions que produisent les taxes sur les vins et le cidre. Nos législateurs ne veulent pas s'accoutumer à cette idée très simple, c'est qu'on ne peut guère dégrever efficacement qu'à la condition de soustraire à l'accroissement des dépenses les plus-values de l'ensemble des impôts. D'ailleurs, si critiquables que soient certains droits sur les boissons, il serait encore plus opportun, si nous avions des excédents réels, de réduire certains droits d'enregistrement.

Nous arrivons maintenant aux deux derniers grands impôts de consommation qui sont usités en France et dans la plupart des pays civilisés : les droits sur le sucre et sur le tabac. Ceux-là, nous ne les critiquons pas en principe. Notre approbation leur est acquise : ce sont, avec les droits de douane sur le café et sur le cacao, les derniers impôts indirects à faire disparaître. Ils sont deux des plus grands fournisseurs du budget, l'impôt sur le sucre ayant produit en France dans l'année 1880, avant le dégrèvement, la grosse somme de 173 millions et demi de francs, et l'impôt sur le tabac ayant rapporté 353 millions en 1881, dont il faut déduire une soixantaine de millions de frais de fabrication, ce qui laisse environ 290 millions de revenu net. La production de l'impôt sur le tabac continue à s'accroître, et dans l'année 1883, d'ailleurs si éprouvée, les plus-values considérables de cette taxe viennent fort opportunément au secours du Trésor embarrassé. A eux deux, les grands impôts de consommation sur le sucre et le tabac rapportent donc à l'État un revenu net de près de 500 millions de francs, plus que le produit en principal de toutes nos contributions directes.

De toutes les taxes de consommation la taxe sur le sucre est celle qui offre le plus de relation, en général, avec la fortune des contribuables, dans un pays du moins comme la France où l'on n'use guère de boissons chaudes. Que les Anglais aient aboli cet impôt, nous le comprenons : la prospérité de leur budget les invitait à cette largesse ; puis chez eux la boisson commune, d'un usage général, c'est le thé, qui est l'équivalent du vin et du cidre en France : le thé figure journellement sur la table de l'artisan et du manœuvre ; or le thé ne peut guère être consommé sans sucre. L'impôt sur le sucre était donc un impôt sur la boisson universelle. En France il n'en est pas ainsi. Le sucre n'y sera jamais que d'une consommation exceptionnelle et un peu luxueuse, parce que le vin et le cidre sont les boissons habituelles. Il en résulte que le sucre est surtout consommé par les classes aisées et opulentes de la population ; on peut le taxer sans regret. Il sert, dit-on, aux malades : cela est vrai ; mais la maladie est un fait exceptionnel dans la vie des hommes et le sucre n'est pas un ingrédient entrant pour beaucoup dans la plupart des remèdes. Nous en concluons que dans un pays comme la France qui a de très lourdes charges et où le gros de la nation ne fait pas usage de boissons sucrées, il ne peut être question de supprimer les droits sur cette denrée. Il n'y a même aucun avantage considérable à les beaucoup réduire : on peut et on doit les y laisser au taux qui assure le plus fort rendement fiscal, la découverte de ce taux est une affaire d'expérience et de tâtonnements (1).

C'est un point curieux que la plupart des denrées qui sont frappées de droits de consommation très élevés, le sucre, le tabac, le café, soient d'un usage relativement récent. Il y a trois siècles et demi le sucre était une denrée pharmaceutique comme aujourd'hui le quinquina. Il se vendait chez les apothicaires. Originaire de l'Inde, transportée par les Sarrasins en Sicile, puis en Andalousie et par les Espagnols en Amérique, la canne a pris dans ce dernier pays surtout un développement rapide. Enfin dans le courant de ce siècle on apprit à fabriquer sur le continent européen le sucre de betterave.

Le sucre a été considéré dès l'abord dans tous les pays comme une

(1) Nous ne parlons ici que d'un État ayant de très lourdes charges, car l'impôt sur le sucre de betterave ne laisse pas d'être nuisible à l'agriculture en diminuant une des productions les plus rémunératrices du nord de la France. Il est aussi un obstacle à l'opération que l'on appelle le sucrage des vins, laquelle consiste à tirer d'une même vendange deux boissons, comme d'un même sac deux moutures. Le sucrage comme le vinage (addition d'alcool) ajoutent des quantités considérables de vins artificiels *aux vins naturels*.

matière essentiellement taxable. Trois circonstances le désignaient à l'attention du fisc : 1° il n'est pas une denrée de nécessité absolue ; 2° la consommation en augmente vite ; 3° jusqu'à un temps assez proche de nous, il n'était pas un produit indigène dans la plupart des pays de l'Europe, il venait d'outre-mer. La taxation de cette denrée semblait donc inoffensive, puisqu'un besoin essentiel ne s'en trouvait pas atteint ; elle était en outre avantageuse, puisque le produit augmentait sans cesse ; enfin la perception des droits était facile, puisqu'il suffisait de les recueillir à la douane.

Rien n'a été aussi mouvementé et variable que la législation de l'impôt sur les sucres. Le mot de « question des sucres » a été longtemps et est encore une sorte d'épouvantail ; c'est un problème qui semble réunir toutes les difficultés les plus épineuses de la taxation indirecte. Cette complication vient de ce que l'impôt sur les sucres n'a pas été établi et réglé dans la seule vue des intérêts du Trésor. Des considérations étrangères se sont mêlées au désir du fisc de se faire des revenus. Le système commercial connu jadis sous le nom de mercantile et aujourd'hui sous celui de protecteur a eu une grande influence sur la législation concernant les sucres.

L'État en taxant cette denrée ne cherchait pas seulement à s'assurer le maximum de ressources avec le minimum de charges pour les consommateurs ou pour les producteurs : il se préoccupait en outre de certains intérêts privés qui lui paraissaient dignes d'un privilège. Ces intérêts étaient ceux du planteur colonial, que pendant très longtemps on voulut protéger contre le planteur étranger ; ceux de notre marine nationale qu'on voulait aussi protéger contre les marines des autres nations ; ceux enfin d'une grande industrie métropolitaine, la raffinerie, qu'on voulait protéger contre la concurrence étrangère et même contre la possibilité d'une concurrence dans les colonies. L'esprit du législateur était ainsi tiraillé en sens divers par le désir de favoriser tantôt simultanément, tantôt isolément, le planteur colonial, l'armateur national, le raffineur métropolitain. Distrait par ces préoccupations, le législateur fit une foule de lois artificielles et qui se remplacèrent avec rapidité les unes les autres.

Il serait superflu de nous engager dans les détails d'une législation qui a fait son temps et qui ne reparaîtra plus. Disons seulement ce qui est strictement nécessaire pour comprendre les discussions que l'on voit encore fréquemment renaître à ce sujet.

Jusqu'au premier Empire le sucre était entièrement pour la France ce que l'on appelle une denrée coloniale, c'est-à-dire un produit des pays chauds ; on ne le tirait que de la canne. Le travail du sucre com-

prend deux opérations : la première, c'est l'extraction du sucre lui-même et sa transformation en poudres plus ou moins jaunes ou cassonades. La seconde opération, c'est la conversion de ces poudres en un corps solide, cristallisé, auquel on donne la forme connue fort improprement en France sous le nom de pains. Les sucres qui n'ont reçu que la première opération, c'est-à-dire qui sont en poudres, sont appelés sucres bruts, les autres sont dits sucres raffinés. Rationnellement il semble que les deux opérations dussent se faire sur les mêmes lieux, dans les mêmes établissements, ou du moins dans des établissements voisins les uns des autres. La législation économique des derniers siècles en a décidé autrement et a créé deux classes d'industriels : les fabricants et les raffineurs, ceux-ci généralement fort éloignés de ceux-là.

La première opération, celle de l'extraction du sucre de la canne et de la transformation en poudre, ne pouvait naturellement se faire que sur les lieux de production, aux colonies. Mais le régime protecteur défendait aux colons de pratiquer l'opération ultérieure, celle du raffinage. Pourquoi cette prohibition ? Pour développer l'industrie métropolitaine du raffinage et pour donner plus de fret à la marine ; c'était une de ces absurdités dont abondait le système dit mercantile ou protecteur. Telle est l'origine de cette division entre les fabricants de sucre qui font la première opération, et les raffineurs qui se livrent à la seconde : les premiers établis jadis tous aux colonies, les autres dans les grands ports de mer, où ils sont restés depuis lors, Nantes, Bordeaux, Marseille, le Havre et aussi à Paris ; les ports de mer étaient les endroits les plus proches des lieux de production, les colonies. L'industrie de la raffinerie prit un grand développement et ses intérêts furent identifiés avec ceux des principales villes de France.

Dans ces circonstances la perception de l'impôt sur le sucre n'était pas difficile : on pouvait demander le droit soit au producteur colonial, soit à l'entrée du port, soit à la sortie des raffineries ; on ne voulut pas réclamer du producteur colonial le payement de la taxe, c'eût été lui imposer une avance qui eût pu beaucoup le gêner. On préféra percevoir la taxe sur le sucre à l'entrée des ports, ce qui était fort aisé ; l'acheteur du sucre brut acquittait l'impôt. Les sucres étrangers étaient prohibés.

Ce mode de perception si simple devint bientôt fort compliqué par deux faits imprévus : l'apparition du sucre de betterave fabriqué dans le pays, et le perfectionnement continu des procédés pour l'élaboration du sucre.

Sous Napoléon Ier, par suite de l'interruption des communications

avec les pays d'outre-mer, les chimistes cherchèrent des matières indigènes qui pussent remplacer la canne. La betterave leur parut la plante préférable. Elle était principalement cultivée dans les départements du Nord-Est. L'industrie du sucre indigène s'organisa aussi en deux branches : les raffineries les plus perfectionnées existaient dans les ports; on ne pouvait penser à en établir d'autres. Dans les départements du Nord-Est, on s'ingénia seulement à faire des sucres en poudre ou cassonades, comme aux Antilles.

Lents et pénibles furent les débuts du sucre de betterave. En 1815, lors de la réouverture des communications faciles avec les pays d'outre-mer, la production du sucre indigène n'était que de 3 millions et demi de kilogrammes. Les sucres coloniaux revenaient alimenter la consommation. La loi du 26 août 1816 fixa à 45 francs par 100 kilogrammes les droits sur le sucre colonial : on ne s'occupa pas de taxer le sucre indigène que l'on croyait devoir disparaître. A la faveur de cette immunité le sucre de betterave se développa : quelques raffineries d'ailleurs se créèrent dans la région du Nord. Aussi les planteurs coloniaux, les armateurs nationaux, les raffineurs des ports se liguèrent bientôt contre le sucre indigène; leurs plaintes étaient fort légitimes. Une loi de 1837 soumit le sucre de betterave à l'impôt, mais à un impôt plus modéré que celui du sucre de canne; 10 francs dans la première année, 15 francs dans l'année suivante et 25 francs par 100 kilogrammes à partir de 1840; ce n'était pas encore un droit égal à celui que payait le sucre colonial. Tous ces droits étaient calculés sur 100 kilogrammes de sucre raffiné, néanmoins ils étaient perçus sur le sucre brut, parce qu'on ne voulait pas assujettir les raffineries à l'exercice.

Comment peut-on percevoir sur le sucre brut un impôt qui est calculé sur le sucre raffiné ? au moyen d'une présomption légale : on déterminait quel est le rendement en sucre raffiné que peut donner une certaine quantité de sucre brut. Le sucre brut est du sucre mêlé à certaines substances étrangères. Si l'on savait au juste quelle est la proportion de ces substances étrangères et si cette proportion était toujours la même, on pourrait très équitablement percevoir sur le sucre brut un impôt qui serait calculé d'après le rendement présumé en sucre raffiné. Mais les données certaines manquent pour faire ce calcul. On fixa, cependant, en 1840, à 70 ou 73 p. 100, suivant les qualités, le rendement du sucre brut en sucre raffiné, c'est-à-dire que l'impôt ne fut perçu sur le sucre brut que jusqu'à concurrence de 70 ou 73 p. 100 du poids, parce que le raffineur ne devait tirer du sucre brut, suivant les qualités, que 70 ou 73 p. 100 de sucre raffiné, si toutefois la présomption légale était toujours exacte.

Les fabricants de sucre indigène avaient affirmé que la loi de 1837, qui les soumettait à l'impôt, tuerait leur industrie : elle continua de se développer. Nouvelles et justes plaintes des colons, des armateurs et des ports. Pour en finir, en 1843, le gouvernement proposa d'exproprier la fabrication du sucre indigène, de prohiber en France la production du sucre de betteraves en accordant aux fabricants une indemnité de 40 millions payables en cinq années. Ce projet, vraiment insensé, qui a eu pourtant l'approbation de Mac-Culloch, fut, grâce au ciel, repoussé. Autrement, on eût privé la France d'une des industries agricoles qui sont arrivées sur son sol au plus haut point de prospérité. La loi du 2 juillet 1843 fut infiniment plus raisonnable : elle décida que la taxe du sucre indigène serait progressivement élevée d'année en année, de manière que, au mois de septembre 1847, elle égalât celle du sucre colonial. On eût dû penser que c'était désormais une affaire réglée ; mais cette question de l'impôt sur le sucre ne devait jamais sortir du provisoire et des fluctuations. En 1848 eut lieu l'abolition de l'esclavage : plaintes et récriminations des planteurs qui réclament une protection contre le sucre indigène : pour justifier cette demande, ils invoquent deux motifs : la désorganisation que l'abolition de l'esclavage a produite dans leurs plantations, et l'éloignement du marché français, le seul que leur ouvrît le système colonial.

En 1851 le gouvernement présente à l'Assemblée nationale un projet tout nouveau : il supprime l'impôt sur le sucre brut et en établit un sur le sucre raffiné ; toute présomption légale disparaît ; c'est le système de ce que l'on a appelé l'impôt à la consommation. La conséquence en est de faire soumettre à l'exercice, c'est-à-dire à la surveillance des agents du fisc, les raffineries, de même que les fabriques de sucre indigène et les fabriques-raffineries qui y étaient déjà astreintes. Le Trésor avait reconnu que la présomption légale était fausse et que le sucre brut, taxé d'après un rendement présumé de 70 p. 100 en sucre raffiné, produisait généralement 75 p. 100 de ce dernier ; or les 5 kilogrammes non taxés étaient versés dans la consommation par le raffineur au même prix que s'ils avaient payé l'impôt ; c'était donc un avantage considérable que lui faisait le Trésor.

Cette loi de 1851 devait être appliquée à partir de 1852. Le changement gouvernemental qui s'effectua à cette époque en fit abandonner l'application ; on n'en conserva que la détaxe au profit des sucres coloniaux, qui devait durer quelques années seulement et qui fut prorogée à différentes reprises jusqu'au 1er janvier 1870. Cette détaxe était accordée en raison de l'éloignement des colonies et du

trouble que l'abolition soudaine de l'esclavage y avait apporté. Ainsi dans ce nouvel état de la législation, les sucres coloniaux se trouvaient protégés contre les sucres indigènes.

Nous n'avons parlé jusqu'ici que de la consommation intérieure ; mais l'industrie du raffinage était très prospère et elle exportait. Or, sous quel régime pouvait se faire cette exportation ? Le sucre brut arrivant des Antilles était taxé d'après la présomption légale d'un rendement de 70 p. 100 en raffiné. A la sortie de la douane on restituait à 70 kilogrammes de sucre raffiné le droit qui avait été perçu sur 100 kilogrammes de sucre brut ; c'était là le *drawback*. Mais 100 kilogrammes de sucre brut produisaient souvent 75 ou même 80 kilogrammes de raffiné ; il en résultait que le raffineur recevait à la sortie la restitution d'un impôt qu'il n'avait pas payé sur 5 ou 10 kilogrammes : c'était pour lui un bénéfice considérable, une prime à l'exportation.

La loi de 1856 veut réprimer cet abus en élevant le rendement légal du sucre brut en raffiné à 75 p. 100 ; mais la fabrication du sucre se perfectionne toujours, si bien que cette nouvelle présomption légale devient encore inexacte et que le raffineur continue à percevoir à la sortie une restitution pour un impôt qu'il est censé avoir payé et que sur quelques kilogrammes il n'a pas payé.

Après 1860 on entra dans un autre système : la loi du 23 mai 1860 réduisit presque de moitié la taxe sur le sucre, la reportant de 54 fr. à 30 ; mais en outre, pour obvier aux fraudes et forcer l'industrie à se perfectionner, on décida que tous les sucres bruts paieraient la même taxe, quelle que fût leur richesse saccharine. Il n'y eut plus de rendement légal pour la consommation intérieure : il y en eut un encore pour l'exportation. Le drawback ou la restitution à la sortie était maintenu avec élévation du rendement légal à 76 kilogrammes pour 100 kilogrammes de cassonade et, à partir de 1863, à 79 kilogrammes. Malgré cela, les perfectionnements de plus en plus grands de la fabrication et de la raffinerie faisaient que le rendement réel s'élevait de plus en plus et dépassait toujours le rendement légal, si bien que le raffineur exportant continuait à percevoir le drawback sur une quantité de kilogrammes plus grande que la quantité de kilogrammes pour laquelle il avait payé les droits : il jouissait ainsi d'une prime à l'exportation.

Le Trésor y perdait ; d'un autre côté beaucoup de fabricants indigènes, ceux auxquels leur outillage ne permettait que de produire des sucres bruts peu riches en matière saccharine, se plaignaient du droit unique qui les accablait.

De là naquit la loi de 1864, qui métamorphosa la législation anté-

rieure. Les drawbacks furent supprimés pour faire place à l'admission temporaire en franchise. Quand un raffineur se propose d'exporter, au lieu de payer l'impôt sur le sucre brut, il signe un engagement cautionné d'exporter dans un délai déterminé une quantité correspondante de sucre raffiné, ou de payer alors le montant des droits s'il ne présente pas des certificats de sortie. C'est une simple suspension dans le paiement de l'impôt; le Trésor n'est jamais exposé ainsi à rendre inopinément ce qu'il n'a pas reçu.

Mais le grand changement de la loi de 1864 fut le rétablissement de plusieurs types pour la perception de l'impôt.

Les impuretés du sucre ayant pour effet de le jaunir, on a cru que la nuance plus ou moins foncée des sucres bruts pouvait servir de criterium de la richesse saccharine. Les Hollandais ont établi, d'après cette donnée, une série de 20 types ou échantillons gradués avec soin et auxquels on compare les sucres à vendre, la nuance va en décroissant avec l'élévation des numéros, de sorte que le numéro 20 représente la nuance la plus blanche ou la plus pure.

On se sert de cette échelle pour déterminer 4 catégories de sucre, soumises à 4 taxes différentes plus ou moins proportionnées à leur richesse relative : ces 4 types furent appelés :

Sucres au-dessous du n° 13 taxé à...	42 fr. par	100 kilogr.
— n° 13 au n° 20..... ...	44	—
— poudres blanches.....	45	—
— raffinés en fabrique.....	47	—

Il n'en fallait pas moins déterminer des rendements pour l'exportation : quand un raffineur exporte une certaine quantité de sucre raffiné, de quelle quantité de sucre brut doit-on le libérer? Afin de faire cesser les primes à l'exportation provenant de ce que les rendements réels étaient supérieurs aux rendements légaux, on réunit une conférence à Cologne où prirent part quatre puissances : la France, l'Angleterre (1), la Belgique, la Hollande, qui toutes les quatre asseyaient l'impôt sur le sucre brut. On fit des expériences pour constater le rendement réel des sucres bruts de différentes couleurs en sucres raffinés, et l'on détermina des rendements internationaux, qui devaient servir de base à la libération de droits que l'on accorderait aux raffineurs à l'exportation. Nous n'entrerons pas dans le détail de cette échelle de droits et dirons seulement les embarras qu'a causés ce système: c'est que la nuance du sucre est une indication très vague de la richesse saccharine réelle, en outre la nuance du sucre peut être altérée par des procédés chimiques. Cette dernière altéra-

(1) L'Angleterre a depuis lors aboli l'impôt sur le sucre.

tion est une fraude qui se produit, mais non sur une grande échelle. Au contraire, les perfectionnements de la fabrication permettent de produire des sucres bruts dont le rendement réel est très supérieur au rendement légal et international d'après les expériences de Cologne. Ainsi la dernière catégorie de sucre, constatée par les expériences de Cologne, est celle qui est connue sous le nom de sucres au-dessous du n° 7 : ces sucres bruts au-dessous du n° 7 sont censés contenir 67 p. 100 de sucre raffiné, ce qui veut dire que le raffineur exportant 67 kilogrammes de sucre raffiné est libéré du droit auquel il est astreint pour l'achat qu'il a pu faire de 100 kilogrammes de sucre brut au-dessous du n° 7. Or, ce sucre brut au-dessous du n° 7, au lieu d'avoir un rendement de 67 p. 100, a souvent un rendement de 80 p. 100. Qu'en résulte-t-il? Le raffineur qui a exporté 67 kilogrammes de sucre raffiné est libéré du droit auquel il est astreint pour l'achat de 100 kilogrammes de sucre brut au-dessous du n° 7 : or, comme ces 100 kilogrammes de sucre brut ont produit non pas 67 kilogrammes de sucre raffiné, mais 80, le raffineur garde par devers lui 13 kilogrammes de sucre raffiné qui n'ont payé aucun droit et qu'il peut verser dans la fabrication intérieure au même prix que s'ils avaient payé des droits. Il bénéficie donc de l'impôt qu'auraient dû payer ces 13 kilogrammes et qu'ils n'ont pas acquitté. Le Trésor perd cette somme qui enrichit des particuliers.

L'entreprise d'asseoir un droit sur la couleur des sucres est impossible : aussi on se trouve en présence de deux systèmes, ce que l'on appelle la saccharimétrie, et l'impôt à la consommation ou exercice des raffineries. Dans le système de la saccharimétrie on prétend conserver les différents types en en corrigeant les erreurs par l'intervention dans certains cas d'un instrument d'optique appelé saccharimètre, et au besoin par des analyses chimiques. Cela laisse encore place à beaucoup d'incertitudes. Dans le système, au contraire, de l'exercice des raffineries, l'impôt se perçoit exactement sur les quantités constatées et livrées à la consommation.

Le lecteur nous excusera d'être entré dans ces quelques explications auxquelles nous nous sommes efforcé de donner de la clarté. Toute cette législation changeante sur les sucres est une preuve des inconvénients, des difficultés presque inextricables que rencontre le législateur, quand il veut s'ingénier à protéger telle ou telle branche d'industrie. Rien n'était plus facile à taxer que le sucre, matière dont la production est concentrée, dont l'imitation ou la falsification n'est pas aisée : il suffisait d'installer dans les usines, soit fabriques de sucre brut, soit raffineries, quelques employés pour constater les quantités de la denrée imposable. On a voulu subtiliser et on s'est

donné beaucoup de mal pour compliquer ce qui en soi était fort simple. Quand tant d'industries sont exercées en France, c'est-à-dire soumises à la surveillance des agents du fisc, pourquoi les raffineries ne le seraient-elles pas? En quoi sont-elles plus dignes d'intérêt et de ménagement que les distilleries, les fabriques de stéarine, de papier, de savon, les fabriques même de sucre brut? Le très petit nombre des raffineries — on en compte dans notre pays quinze ou vingt — rend l'exercice fort aisé. Mais les raffineurs sont de gros personnages, leurs plaintes ont du retentissement dans les Chambres, de l'écho près du gouvernement. Il y a encore en France — cela est triste à dire — des industries considérées comme nobles, et d'autres regardées comme roturières, taxables et corvéables à merci : aux premières on veut accorder des faveurs : ce sont les raffineries, les filatures de coton, les hauts fourneaux. On traite, au contraire, les secondes avec rigueur, comme des personnes d'humble condition et de peu de conséquence. En réalité, de tous nos impôts de consommation, aucun n'était en lui-même à la fois plus équitable et plus simple que l'impôt sur le sucre. Aucun n'a été rendu plus inextricable et plus changeant par la faute du législateur.

Voici quelles ont été à différentes époques les quantités de sucre taxées en France :

	MILLIERS DE KILOGRAMMES.					
	1848	1850	1859	1869	1879	1881
Importation de sucres coloniaux et étrangers...	85,111	75,029	152,938	»	»	»
Sucre indigène.....	25,698	65,092	121,255	»	»	»
Totaux.....	110,809	140,121	274,193	278,872	290,462	376,870

S'il n'y a pas eu de progrès apparent de 1859 à 1869, malgré la diminution des droits, la cause en est à ce que dans la première de ces années on pratiquait le régime du drawback et dans la seconde celui de l'admission temporaire : or, le régime du drawback fait payer à l'entrée du sucre brut le droit sous la réserve de la restitution à la sortie, tandis que l'admission temporaire dispense l'introducteur du sucre brut de payer le droit s'il s'engage à réexporter du sucre raffiné et s'il tient son engagement dans un délai fixé : il en résulte que les quantités frappées par l'impôt sont plus considérables sous le régime du drawback, mais il en faudrait déduire les droits restitués à la sortie ; sous le régime de l'admission temporaire on ne restitue rien à la sortie, mais l'on perçoit moins à l'entrée. Une autre raison encore explique que la progression ait été peu considérable depuis 1859. En réalité, elle a été un peu plus forte qu'en apparence : c'est que les quantités qui figurent plus haut sont celles des sucres bruts ; or, le

perfectionnement de la fabrication permet de tirer d'une même quantité de sucre brut une plus forte proportion de sucre raffiné. Somme toute, de 1859 à 1869 la consommation du sucre n'a pas cessé d'augmenter en France : elle a plus que doublé de 1848 à 1869. Elle ne s'est, au contraire, que peu accrue de 1869 à 1879. Voici d'un autre côté quels ont été les produits de l'impôt à différentes époques :

MILLIERS DE FRANCS.

1840	1850	1859	1868	1878	1879	1881 (1)
38,351	73,075	139,255	111,013	182,500	190,118	135,929

Les quatre derniers chiffres sont des produits nets, en ce sens qu'il n'y a pas à en déduire de restitution à la sortie sous forme de drawback ; il faudrait, au contraire, déduire ces drawbacks des chiffres donnés pour 1840, 1850, 1859.

L'impôt sur le sucre était en France de 54 francs par 100 kilogrammes avant 1860, il fut alors ramené à 30 francs, puis reporté à 42 francs en moyenne en 1862, il représentait alors 70 p. 100 en moyenne de la valeur du produit même ; immédiatement après la guerre la taxe a été augmentée de 3 décimes par la loi du 3 juillet 1871 ; elle a été encore surélevée en 1872, puis en 1873 ; elle a, en définitive, été augmentée de cinq dixièmes et demi depuis 1870 : elle montait en 1880 à 73 fr., 32 pour 100 kilogrammes de sucre raffiné, soit environ 120 p. 100 du prix de la matière imposable. Il est remarquable que dans la période de 1859 à 1868, malgré l'abaissement des droits, la consommation du sucre se soit moins développée en France que de 1850 à 1859 : cela tient à deux circonstances : le prix de revient de la matière elle-même aurait plus baissé dans la première période que dans la seconde : ensuite, le gros de notre population ne faisant pas un usage ordinaire des boissons chaudes, le sucre est une denrée de luxe dont la consommation ne peut se développer que dans des proportions limitées et lentes.

Le même fait s'est produit pour le café : de 1816 à 1859 la taxe sur le café était restée au taux moyen de 100 francs les 100 kilogrammes, droit considérable équivalant aux deux tiers du prix des qualités ordinaires de cette denrée. La consommation ne laissait pas que d'en augmenter d'une manière régulière. Dans la dernière période décennale (1850 à 1859) elle offrait une augmentation de 66 p. 100. En 1860 l'impôt fut réduit à 50 francs les 100 kilogrammes (moitié du taux primitif) ; l'accroissement de la consommation n'a guère dépassé les proportions antérieures. Aussi le 27 juillet 1870, lors de la déclaration

(1) A partir du 1er octobre 1880, le droit a été réduit de 44 p. 100.

de guerre, le droit fut reporté à 100 francs les 100 kilogrammes; depuis 1871 il a été élevé à 150 francs, et plus tard encore légèrement accru par des centimes additionnels; cela représente juste le prix de revient de la matière première, la consommation n'a cependant pas fléchi, mais dans les deux années qui ont suivi l'augmentation du droit, la fraude a été assez forte : en 1875 elle a été vaincue. Avant 1820 la France consommait 6 à 8 millions de kilogrammes de café, soit en moyenne 230 grammes par habitant, depuis 1875 elle en consomme 50 à 60 millions de kilogrammes, soit un kilogramme deux tiers par habitant.

A partir du 1er octobre 1880, le droit sur le sucre a été réduit à 40 francs les 100 kilogrammes de sucre raffiné, c'est-à-dire de 44 p. 100 environ. L'exposé des motifs admettait que, sous l'influence du dégrèvement, la consommation augmenterait de 20 p. 100 pendant la première année et de 10 p. 100 pendant chacune des années suivantes. Ces prévisions se sont à peu près réalisées pour la première année; les quantités de sucre taxées en 1881 ont atteint 376 millions contre 290 en 1879, ce qui a même dépassé l'attente; car, si au lieu de considérer les quantités de sucre brut on examine les quantités de sucre raffiné qu'elles ont produites, on voit que celles-ci se sont élevées à 267 millions de kilogrammes en 1878 et à 340 en 1881. L'ensemble des droits sur le sucre a rapporté néanmoins 40 millions de moins dans la seconde de ces années que dans la première, soit 22 p. 100 de diminution de recettes pour 44 p. 100 de dégrèvement. La raison principale de cet accroissement notable de la consommation, c'est que le sucre a un emploi industriel dans le sucrage des vins. Il s'en faut que la consommation purement domestique ait progressé dans cette proportion de 22 p. 100. Quant à l'espérance que le produit de l'impôt augmenterait de 10 p. 100 dans la deuxième année, puis dans la troisième, etc., elle ne semble pas devoir être démentie complètement. En effet, l'année 1882 a produit pour les droits sur le sucre 139,514 000 francs contre 126,826,000 dans l'année précédente; c'est presque exactement 10 p. 100 de plus-value. En supposant que celle-ci se maintînt au même taux dans les années suivantes, ce ne serait encore qu'en 1886 qu'on aurait regagné le rendement de 1879; or, comme normalement la plus-value des anciens droits était de 3 p. 100 par an, on peut dire que, même si en 1886 on a le même produit qu'en 1879, le Trésor sera encore en perte, puisque régulièrement, avec les anciens droits, il eût dû recevoir 42 millions de francs de plus environ (à raison de 3 p. 100 de plus par an) en 1886 qu'en 1879. Nous en concluons que la perte pour le Trésor, même dans ce cas particuliè-

rement favorable de dégrèvement, n'aura été complètement éteinte qu'au bout d'une dizaine ou même d'une quinzaine d'années, c'est-à-dire que ce ne sera guère qu'en 1890 ou 1892, que le droit de 40 francs sur le sucre produira, non seulement autant qu'avait produit en 1879 le droit de 73 francs, mais encore un excédent sur cette dernière année égal aux plus-values annuelles de 3 p. 100 cumulées que fournissait naturellement l'ancien impôt. Ainsi, quel qu'ait été le succès relatif du dégrèvement des sucres, a-t-il été cause en France d'un détestable procédé financier. On a considéré la perte que ce dégrèvement ferait subir au Trésor comme essentiellement temporaire, devant disparaître en trois ou quatre exercices, et on s'est cru autorisé à porter en recette au budget des sommes prises sur les excédents des exercices antérieurs, se persuadant qu'on avait ainsi, néanmoins, l'équilibre. Quand on dégrève, sauf dans des cas tout à fait exceptionnels comme pour la récente réforme télégraphique, il faut s'attendre à des sacrifices très prolongés pour le Trésor; même quand on est revenu, au bout de 5, 6 ou 8 ans à l'ancien rendement, on a encore perdu enréalité 20 ou 30 p. 100, c'est-à-dire le montant des plus-values normales. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas dégrever, mais il ne faut le faire qu'en connaissance de cause; et les financiers exacts doivent éviter d'inscrire au budget, pour parer à la moins-value qu'amène le dégrèvement, une ressource extraordinaire comme le sont des prélèvements sur les excédents des exercices antérieurs. Ces réserves faites, le dégrèvement du sucre peut avoir eu des avantages, parce que ces droits étaient en France vraiment bien élevés. On a parlé d'accentuer encore le dégrèvement, en réduisant le droit sur le sucre à 30 francs ou à 25. Ce serait, selon moi, une mesure très prématurée. Il y a dix autres impôts au moins dont la réduction serait aujourd'hui plus utile.

La législation sur les sucres a subi en Angleterre des vicissitudes analogues à celles que nous avons constatées en France : elle a été longtemps empreinte d'idées protectionnistes et a contenu des droits différentiels à l'avantage des sucres des colonies anglaises. Il y a toutefois trois différences considérables entre la France et l'Angleterre sous le rapport de cette législation : la production du sucre brut ne s'est jamais développée dans la Grande-Bretagne, ce qui a été une cause de moins de complications fiscales; en second lieu, les Anglais de toutes les classes faisant un usage habituel de boissons chaudes et sucrées, le sucre n'est pas dans ce pays comme chez nous un article de luxe et la consommation s'en est bien plus rapidement accrue ; enfin, la considération qui précède a conduit l'Angleterre, dont la prospérité financière est si grande, à supprimer complètement les

droits sur cette denrée. Voici quels ont été les progrès de la consommation du sucre en Angleterre suivant les variations du régime fiscal :

ANNÉES.		CONSOMMATION : Nombre de tonnes.
1844	Introduction du principe du libre échange ; droits sur les sucres des colonies anglaises et étrangères rendus égaux.....	237.143
1864	Année de la convention internationale entre l'Angleterre, la France, la Hollande et la Belgique.....	529,919
1869	Droits de 10 à 15 francs, selon les qualités, par quintal de 50 kilogrammes.....	612,693
1870	Droits réduits de moitié, soit à 5 fr. et à 7 fr. 50, suivant les qualités, par quintal.....	695,029
1871	Mêmes droits.....	697,392
1872	Mêmes droits.....	715,000
1873	Droits réduits de moitié en mai, soit à 2 fr. 50 et à 3 fr. 75 par quintal.....	779,000
1874	Droits abolis en avril.....	830,000
1875	Libre de droits.....	920,000

Aujourd'hui (1883) la consommatiou du sucre dans le Royaume-Uni approche de 1,100,000 tonnes. Ainsi la consommation de cette denrée en Angleterre est à l'heure actuelle plus de trois fois plus considérable qu'en France : cela ne veut pas dire qu'en France elle atteindrait le même chiffre, si l'on supprimait complètement les droits : la nature des boissons usitées dans le pays fait que le sucre est de l'autre côté de la Manche une denrée d'une consommation générale et chez nous une denrée de consommation exceptionnelle. Quant à l'influence exacte du taux des droits sur le rendement fiscal, nous l'étudierons dans un des chapitres suivants (1).

Le plus fort produit du droit sur le sucre en Angleterre s'est rencontré en l'année 1862-63 où il a atteint le chiffre de 160 millions de francs (6,427,923 liv. sterl.), somme assez notablement inférieure à celle du produit de l'impôt du sucre en France dans l'année 1879 (190 millions de francs). En 1869-70, avant les très grands abaissements de droits, le produit de cet impôt en Angleterre était de 135 millions de francs (5,396,561 liv. sterl.).

Pour résumer notre opinion touchant l'impôt sur le sucre, il suffit de dire que, du moins dans les pays comme la France où la population ne fait pas un usage habituel de boissons sucrées, c'est parmi les taxes indirectes l'une des plus proportionnelles au revenu des citoyens, l'une de celles qui ont le moins d'inconvénients pour la production et qu'il est le plus facile de percevoir.

Nous arrivons au dernier grand impôt de consommation, celui sur

(1) Voir plus loin le chapitre sur l'*Influence des tarifs élevés et modérés.*

le tabac; il ne nous en coûte pas de l'approuver, alors même qu'il est perçu à un taux très élevé et que la production en est organisée sous la forme d'un monopole de fabrication dans les mains de l'État. Il faudrait que les finances d'un pays fussent singulièrement prospères pour qu'on y renonçât à un impôt aussi inoffensif, aussi moral, aussi productif, d'une taxation aussi aisée. Le tabac n'entre dans la fabrication d'aucun autre produit : en l'imposant, on n'atteint donc par contre-coup aucune autre industrie, ce qui n'est pas vrai de la taxation de l'alcool, ni même de celle du sucre. Le tabac n'a aucun usage vraiment utile à l'homme : il n'est pas, comme le sucre, une denrée qui pour les malades, pour les enfants, puisse être dans certains cas recommandée. Le tabac a même des effets nuisibles sur la santé, sur l'intelligence aussi, assure-t-on. Tout ce que l'on peut dire en sa faveur, c'est qu'il procure aux classes pauvres une distraction pendant leur travail; mais beaucoup se passent de cette distraction, sans que leur bonne humeur en soit altérée. Enfin, on peut soutenir que le fumeur, sur la voie publique, dans les lieux publics, porte atteinte à la liberté d'autrui, en forçant ses voisins ou les passants de respirer une odeur qui peut leur être désagréable. Toutes ces circonstances excusent, ou mieux justifient l'impôt sur le tabac.

Certes, nous n'admettons pas qu'il suffise que l'usage excessif d'une denrée soit préjudiciable à la santé pour que l'État la soumette à de lourds impôts : mais dans la triste nécessité où se trouvent les États obérés et militaires d'établir des impôts de consommation, la considération que l'usage d'une denrée est préjudiciable et que cette même denrée peut fournir un considérable revenu fiscal doit influer sur l'esprit du législateur. En faveur de l'impôt sur le tabac on dit encore qu'il est volontaire, qu'on peut très bien s'abstenir de le payer. Nous avons dans un des précédents chapitres de cet ouvrage (page 279) examiné si c'était vraiment là un avantage, et nous avons presque conclu pour la négative. En principe il est difficile de soutenir qu'un impôt volontaire soit le meilleur des impôts, puisque si tout le monde avait la volonté de s'abstenir de le payer, il ne rapporterait plus rien. Mais nous n'avons pas ces craintes pour l'impôt sur le tabac. La consommation de cette denrée fait des progrès chaque année, et le temps n'est pas proche où elle se restreindra, puis disparaîtra. Il est très possible que, dans un lointain avenir, le goût de la population européenne se modifie et que les arrière-neveux de nos arrière-neveux renoncent au tabac, de même que nous avons renoncé à l'hydromel et à certaines boissons dont abusaient nos ancêtres les plus éloignés. L'expérience apprend, néanmoins, qu'il faut une bien longue série d'années pour modifier et surtout pour détruire une

habitude générale. Tant que la mode est au tabac, on peut et on doit en profiter pour demander à cette denrée de contribuer largement à l'équilibre de nos énormes budgets.

On trouve dans les savantes recherches que M. de Foville a publiées dans l'*Economiste français* sur les variations des prix une fort intéressante monographie de l'impôt sur le tabac et de la consommation de cet article (1). En France, cet impôt remonte à 1621 : le droit était d'abord de 40 sous par cent livres pesant ; il fut bientôt élevé à 10 livres par cent livres pesant; en 1674 fut établi le privilège exclusif de la fabrication et de la vente. L'ordonnance des fermes de 1781 défendait la culture de cette plante en France, exceptant de cette prohibition les habitants de quelques provinces : en 1789 le produit net était déjà considérable : 30 millions de livres.

Le décret de 1791, obéissant à l'esprit du temps, supprima le monopole, permit partout la culture en France et ne frappa que le tabac étranger. Lorsqu'on sentit le besoin de rétablir l'équilibre financier, on n'hésita pas par une loi de l'an VII à frapper de nouveau le tabac d'un droit à la fabrication et postérieurement d'un droit à la vente. La fraude fut très active, le décret de 1810 rétablit le privilège au profit de l'État. Les critiques furent amères. On connaît les arguments contre tout monopole et surtout contre un monopole d'État : l'absence de concurrence rend la fabrication routinière ; les fonctionnaires ou directeurs d'usines n'étant pas intéressés aux bénéfices sont peu attentifs, peu ingénieux; cette vaste administration ne va pas au-devant des goûts du public; une industrie ainsi soustraite au double stimulant de la concurrence et de l'intérêt personnel manque des plus essentiels éléments de progrès. Que tout cela soit vrai, on ne peut le contester. Mais l'impossibilité de retirer par tout autre moyen une somme aussi énorme de l'impôt sur le tabac, l'impossibilité même de faire payer au pays d'une manière aussi inoffensive, aussi peu vexatoire, environ 290 à 300 millions nets, est la justification, au moins temporaire, du monopole.

En 1835 on fit une grande enquête qui aboutit au maintien du monopole pour une période déterminée ; depuis lors cette période, arrivée à expiration, a toujours été prorogée. Le monopole, toutefois, n'est chez nous qu'une institution provisoire; mais il en était de même dans la Grande-Bretagne pour l'impôt sur le revenu, lequel y dure indéfiniment. En 1872 le monopole fut prorogé jusqu'en 1883 : dans le budget de cette dernière année une nouvelle prorogation a été faite jusqu'en 1893.

(1) Voir l'*Économiste français* du 4 septembre 1875

Il s'en faut, d'ailleurs, que le monopole du tabac n'ait que des inconvénients, même en se plaçant au point de vue de la fabrication et de la qualité des produits. Avec des droits très élevés, le monopole gouvernemental est le seul procédé pour avoir des produits convenables, hygiéniques, non sophistiqués. Ce fait est hors de doute. Dans les discussions du parlement allemand en 1877 et 1878 sur l'impôt du tabac, le vice-président de ce grand corps, M. de Stauffenberg, disait : « Nous autres fumeurs, nous savons bien que nous fu-« mons, mais nous sommes loin de savoir ce que nous fumons : l'em-« ploi des succédanés du tabac se pratique déjà maintenant sur une « si grande échelle que l'on pourrait consacrer une leçon de botani-« que tout entière à décrire les végétaux qui se coudoient dans nos « tabacs et nos cigares, depuis la feuille de betterave jnsqu'à la « feuille de cerisier : que sera-ce lorsque le tabac sera grevé d'une « surtaxe de 55 et de 75 fr. ! » Les droits en France sont bien plus élevés que ceux dont parlait cet orateur du Reichstag, et les produits sont purs, c'est là un très grand argument en faveur du monopole. Les qualités communes du tabac français sont, on le sait, très estimées. Le bulletin officiel de statistique du ministère des finances (livraison de mars 1877) constate la diminution dans la vente des cigares de la Havane et ajoute que ce n'est en réalité qu'un déplacement de consommation : « Aux produits fabriqués à l'étranger, dit-il, « se sont substitués en partie, avec profit à la fois pour le Trésor et « pour le travail national, des cigares fabriqués en France avec des « tabacs des crus renommés de la Havane achetés directement sur « les lieux de production par les agents des manufactures de l'État. « D'autres cigares, également de fabrication française, ont comblé et « au delà le déficit. » Quand il s'agit d'une matière aussi simple que le tabac, d'une fabrication qui ne demande guère que du soin et de la loyauté, d'un produit qui est en outre nuisible, le monopole n'est pas une mauvaise chose, surtout quand il rapporte 290 ou 300 millions nets à l'État et bientôt 350 à 400 millions nets.

Les méthodes pour imposer le tabac sont variées. Il y a d'abord le mode de taxation agraire suivi jusqu'ici en Prusse : les terrains cultivés en tabac sont imposés suivant leur superficie, ou bien encore suivant le poids des récoltes. C'est le système le plus stérile en résultats : l'empire allemand n'a retiré de l'impôt sur le tabac dans la meilleure année, en 1876-77, que 17,852,000 fr. nets ; encore presque tout ce produit venait-il des droits de douane sur les tabacs étrangers, le droit sur le tabac indigène n'ayant produit que la somme dérisoire de 1,842,000 francs. Jadis dans le grand-duché de Bade on prélevait l'impôt quand le tabac passait des mains du cultivateur dans

celles de l'acheteur. Dans le Wurtemberg on avait établi une sorte d'impôt de corporation, destiné à être réparti entre les marchands et les fabricants au prorata des affaires de chacun d'eux. Ces deux derniers régimes ont été remplacés par la taxe agraire prussienne qui s'étend à tout l'empire d'Allemagne. (Voir sur cette taxe la page 650.) La loi du 16 juillet 1879 a substitué en Allemagne la taxation au poids à la taxation d'après les superficies cultivées. Aux termes de cette loi cet impôt devait être de 20 marks en 1880, de 30 en 1881, de 45 en 1882 par 100 kilogr. de tabac fermenté ou desséché, propre à être manufacturé.

Le chancelier de l'empire, M. de Bismark, a fait les plus grands efforts dans ces dernières années pour introduire en Allemagne le monopole. Transformer un impôt qui ne produit guère que 25 à 30 millions de fr., en un autre qui, d'après les calculs de la Chancellerie germanique, rapporterait 177 millions et demi de marks, soit 220 millions de fr. environ, c'est là une bien grande séduction. Il est vrai qu'il faudrait payer, toujours, d'après les mêmes calculs, 234 millions de marks (282 millions de fr.) d'indemnités aux fabricants et aux commerçants actuels; il y aurait aussi des frais d'installation considérables. Néanmoins les bénéfices, déduction faite de l'intérêt et de l'amortissement de ces sommes, monteraient encore à près de 200 millions de fr. par an. Certes, l'établissement du monopole procurerait à l'empire de très grandes facilités financières. Le Parlement allemand l'a, néanmoins, toujours rejeté à de très fortes majorités. Dans la séance du Reichstag, du 12 juin 1882, M. de Bismarck nous a fait l'honneur de citer notre opinion sur cette matière. Nous n'avons aucune raison aujourd'hui de la modifier. Nous regarderions comme une folie qu'on supprimât, de longtemps, le monopole en France, mais nous comprenons qu'il soit difficile de l'introduire chez un peuple victorieux, où le besoin d'impôts nouveaux n'a aucune excuse et où toute la population fume. Quand le monopole fut institué en France, les circonstances étaient plus favorables : peu de gens fumaient, et la fabrication ou la vente du tabac n'était pas représentée par les immenses intérêts qu'elle a créés en Allemagne. Aux États-Unis et en Russie l'impôt sur le tabac est perçu au moyen de taxes de fabrication et de licences de vente, avec liberté de culture. Au point de vue fiscal, tous ces systèmes sont mauvais, trop compliqués et ne peuvent fournir d'importantes ressources.

Si l'on veut tirer de grosses sommes, 200 ou 300 millions de francs de revenu net de l'impôt sur le tabac, comme c'est possible et facile dans un grand pays, on n'a le choix qu'entre deux systèmes généraux : ou bien l'interdiction absolue de la culture du tabac à l'in-

térieur et l'établissement de droits de douane très élevés sur cette matière, comme en Angleterre ; ou bien le monopole de la fabrication, soit avec gestion directe par l'État comme en France et en Autriche-Hongrie, soit avec affermage comme en Italie. Le monopole exercé directement par l'État est préférable ; il offre au consommateur plus de garanties.

En France la perception de l'impôt consiste dans le monopole, aux mains de l'État, non seulement de la fabrication, mais de la vente, d'où résultent les conséquences suivantes : 1° prohibition absolue d'importer du tabac étranger pour le compte de particuliers, sauf les petites provisions individuelles ; 2° défense de cultiver le tabac à l'intérieur, si ce n'est pour le compte de l'État ou pour l'exportation et avec l'autorisation de la régie.

Les approvisionnements se font par les soins de l'administration, en tabac indigène et en tabac exotique. La loi de 1816 réservait les cinq sixièmes au moins à la culture indigène, la loi de 1835 les quatre cinquièmes au plus : cette modification a été adoptée dans l'intérêt du consommateur, les tabacs exotiques étant de qualité plus fine que les tabacs nationaux. Il y a en France 16 manufactures de tabac, 359 entrepôts, 33,000 débits ; les débitants, de même que les entreposeurs et tout le personnel des usines, sont nommés par le gouvernement.

La loi de 1816 a autorisé la régie à fabriquer une espèce de tabac, dite de cantine, dont le prix ne doit pas excéder 4 francs le kilogramme. La régie usait de cette faculté pour combattre la fraude dans les départements voisins des frontières. Une ordonnance royale de 1834 abaissa les prix du tabac de cantine, pour les lieux les plus exposés aux importations, presque au niveau de la valeur des tabacs de contrebande. Ce régime, connu sous le nom de régime des zones, avait l'inconvénient de rendre l'impôt variable pour les habitants de la France et de le faire plus lourd à l'intérieur que sur la frontière. Les tabacs vendus 2 fr. 50, 3 fr., 4 fr. et 5 francs le kilogramme dans les départements du Nord et de l'Est ne différaient pas sensiblement des tabacs ordinaires vendus 10 francs à l'intérieur du pays. Depuis la guerre de 1870-71, on a réduit le nombre des zones de cinq à trois et on a diminué la faveur qui était faite aux habitants de ces zones frontières ; le prix des cigares de luxe a été augmenté.

L'impôt sur le tabac en France est très élevé ; il est plus considérable que partout ailleurs : il représente en moyenne cinq fois la valeur du produit taxé. Le kilogramme des qualités ordinaires qui sont de beaucoup les plus demandées a été successivement payé par les débitants à la régie :

fr.	c.	
8	50	aux termes du décret du 9 mai 1811;
6	40	— — 29 décembre 1812;
7	20	— de l'ordonnance du 9 octobre 1816;
7	26	— du décret du 2 mai 1848;
9	»	— — 19 octobre 1860;
11	50	— de la loi du 29 février 1892.

Le prix des tabacs des qualités supérieures a été augmenté dans des proportions analogues. La taxe est malheureusement loin d'être toujours proportionnelle à la valeur de l'objet imposé. Le pauvre, se servant des tabacs de basse qualité, paie relativement un impôt plus fort que le riche se servant des cigares de luxe. Ce défaut qui se rencontre dans plusieurs de nos impôts de consommation ne laisse pas que d'être choquant. Malgré les élévations de droits, la consommation s'est considérablement accrue. La plus-value annuelle qui n'était que de 2 1/4 p. 100 de 1861 à 1869 s'élève à 3 p. 100 de 1873 à 1877 inclusivement. Voici un tableau qui montre le développement de la consommation du tabac en France et qui indique en même temps la plus-value incessante de l'impôt :

ANNÉES.	QUANTITÉS consommées.	PRODUIT BRUT (prix de vente).	BÉNÉFICE NET pour le Trésor.
	kilogrammes.	francs.	francs.
1830	11,169,560	67,149,673	»
1840	16,018,495	95,169,417	»
1850	19,217,483	122,117,863	»
1859	28,602,000	179,748,000	129.660,000
1865	30,122,000	237,212,000	177.921,000
1868	31.380,000	248,587,000	190,097,000
1869	32.574,000	255.707,000	197,211,000
1872	27,000,000	269,436,000	218,720,000
1873	28,342,000	290,948,000	235,176,000
1874	29,127.000	298,769,000	241,032,000
1875	30,371,000	312,440.000	255,745,000
1876	31,435.000	323,674,000	255.991,000
1877	32,119.000	330.699,000	269.013,000
1878	»	333.794,000	272,811,000
1879	»	336,840,000	279,494,000
1880	»	346.130,000	285,625,000
1881	»	353,508.000	»

De 1830 à 1869 la consommation a presque triplé en France, le produit brut a presque quadruplé : après la guerre la consommation a été un moment réduite par l'élévation des droits, ou plutôt les quantités taxées se sont restreintes par la contrebande ; en 1875 elles ont regagné le niveau de 1869, si l'on tient compte de la perte de l'Alsace et de la Lorraine. Sur un produit brut de 363 millions (1882), les frais d'achat et de fabrication représentant environ 70 millions, il en

résulte qu'en moyenne l'impôt sur le tabac égale cinq fois le prix de la substance elle-même. Sur les 32 millions de kilogrammes de tabacs vendus en 1877, les tabacs à fumer ordinaires, du prix de 11 fr. 50 le kilogramme, entrent pour 13 millions de kilogrammes; les tabacs à prix réduits vendus soit dans les limites des zones privilégiées, soit aux armées de terre et de mer, soit aux établissements hospitaliers, s'élèvent à plus de 7 millions de kilogrammes; les poudres à priser ordinaires atteignent aussi 7 millions de kilogrammes. Les cigarettes représentent 600,000 kilogrammes; le reste figure les tabacs de luxe.

En Angleterre l'impôt sur le tabac est aussi à un taux très élevé : il est perçu par une méthode non moins rigoureuse que la nôtre, quoique différente. La culture du tabac est absolument défendue dans les Iles-Britanniques, de sorte que ce produit n'est frappé qu'à la douane. En 1880-81 cet impôt y a produit 217 millions de francs en chiffres ronds (8,658,947 liv. sterl.) ; mais c'est là, ne l'oublions pas, un produit net, tandis que les chiffres donnés dans les publications françaises ne représentent d'ordinaire qu'un produit brut. En définitive, l'impôt sur le tabac rapporte à l'Angleterre un peu plus des deux tiers de ce qu'il produit à la France. En 1864, l'impôt sur le tabac ne donnait en Angleterre que 150 millions de francs (5,984,000 livres sterl.) : le produit s'est donc accru en moyenne de 4 millions de francs environ par année.

Les pays du continent de l'Europe qui ont eu le courage d'établir le monopole du tabac en tirent de gros revenus et n'ont aucune envie de renoncer à ce système. En Italie, le monopole est affermé à une compagnie, qui paye une redevance à l'État, proportionnelle aux quantités vendues, puis, en outre, une part dans les bénéfices. En 1868, première année de ce système, l'État a perçu 68 millions et demi, dont 66,894,000 fr. à titre de redevance et 1,652,000 fr. à titre de participation aux bénéfices. En 1876 l'État a retiré de ce même impôt 87 millions, dont 79 millions et demi à titre de redevance, 5 millions à titre de participation et 2 millions et demi pour des surtaxes. En 1880 le rendement total a été de 104,184,000 fr. Le monopole du tabac existe en Autriche depuis un temps fort éloigné ; on l'institua en 1670, mais sous la forme de l'affermage. Aujourd'hui il est exploité directement par l'Etat, et il a été introduit en Hongrie en 1851. La monarchie austro-hongroise est de tous les pays celui où la production agricole et manufacturière du tabac atteint le chiffre le plus élevé. L'exploitation du monopole comprend la culture indigène, qui est soumise à une autorisation préalable, les achats de feuilles indigènes et exotiques et la vente des produits fabriqués. C'est à peu près le système français, sauf que, en Hongrie du moins, la régie

intervient directement dans la culture pour l'améliorer. Il y a une régie particulière pour la Cisleithanie et une autre pour la Hongrie. En 1851, les recettes brutes du monopole pour tout l'empire étaient de 75 millions et demi de francs, dont 36 millions et demi seulement de revenu net. En 1874, les produits bruts réunis du monopole cisleithan et du monopole hongrois étaient de 215 millions de francs, dont 120 millions de revenu net. Les dépenses n'avaient augmenté que de 130 p. 100 depuis 1851 et le produit net avait plus que triplé. En 1880 le produit brut du monopole était de 60 millions de florins (150 millions de fr. nominalement) en Cisleithanie. Les frais de perception étaient de 20 millions et quart de florins ; le produit net ressortait donc à 40 millions de florins, nominalement 100 millions de fr. Dans la même année 1880 le produit brut du monopole s'est élevé à 30 millions de florins en chiffres ronds, nominalement 75 millions de fr., en Transleithanie.

Nous conseillons à tous les pays qui ont le monopole du tabac de le conserver. En fait de droits sur cette denrée, les plus élevés sont les meilleurs, à la seule condition qu'ils soient les plus productifs pour le Trésor. Tant que nous aurons une grande armée et une grosse dette, nous devrons maintenir le monopole du tabac (1).

Il est probable que le rendement de l'impôt sur le tabac ne cessera pas d'ici à bien longtemps d'offrir en France des plus-values annuelles. La France est à tout prendre un des pays où l'on fume le moins. La consommation moyenne du tabac n'est dans notre pays que de 95 kilogrammes par cent individus (moins de un kilogramme par tête) ; en Belgique elle est de 230 kilogrammes par 100 habitants ; en Hollande, de 200 kilogrammes ; en Allemagne, de 150 ; en Autriche, de 124 ; en Norvège, de 102 ; en Danemark, de 100 ; en Hongrie, de 94 ; toutes ces contrées, sauf de la dernière, nous précèdent. On dira peut-être que l'impôt y est moins élevé que chez nous, cela est vrai ; cependant l'impôt sur le tabac est assez élevé en Autriche et en Hongrie. En Russie, la consommation du tabac est de 83 kilogrammes par 100 individus, c'est à peu près la même moyenne qu'en France. La moyenne est au contraire plus basse en Angleterre (62 kilogrammes par 100 individus) ; en Italie (57 kilogrammes), en Espagne (49 kilogrammes). Il semble que la question de race ne soit pas étrangère à la consommation du tabac. En France c'est dans les villes et les

(1) L'assiette de l'impôt sur le tabac dans les divers pays a été l'objet de toute une série de monographies dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée* du ministère des finances. Voir spécialement les livraisons de février, mars, juin et juillet 1877, février, mars et avril 1878. Les livraisons de mars, avril et mai 1882 donnent l'exposé des motifs du projet de loi allemand pour l'établissement du monopole.

départements industriels que l'on fume le plus, dans les départements montagneux que l'on fume le moins. La consommation du tabac était, vers 1875, dans le Pas-de-Calais, de 247 kilogrammes par 100 individus; dans le Nord, de 212; dans la Seine, de 175; dans les Bouches-du-Rhône, de 158; dans le Var, de 134 : elle tombait à 33 kilogrammes par 100 habitants dans la Dordogne, à 31 kilogrammes dans la Haute-Savoie, à 30 dans l'Aveyron, à 28 dans la Lozère. A mesure donc que la population urbaine s'accroît, le goût du tabac se répand. Il n'est pas impossible, non plus, que l'augmentation du contingent militaire annuel soit une des causes qui aient propagé l'usage du tabac depuis vingt ans. La caserne est une école où l'on apprend à fumer.

Nous avons étudié les principaux impôts indirects : il en est, sans doute, que nous avons passés sous silence, car la sottise humaine et l'infatuation des législateurs peuvent les porter à taxer les objets qui se prêtent le moins à un impôt. La récente taxe sur les allumettes en est la preuve : c'est en même temps le témoignage des folies auxquelles peuvent se livrer les ministres qui se sont nourris des sophismes du régime protectionniste et qui n'ont aucun respect pour le principe de la liberté commerciale. Les impôts de consommation ne peuvent être tous supprimés dans nos grands États militaires et obérés. Le principe dont l'expérience a prouvé la justesse, c'est qu'il ne faut faire peser de taxes que sur un très petit nombre d'articles ; c'est en outre qu'il ne faut point imposer les objets manufacturés non plus que les produits qui servent de matière première à l'industrie, sinon on empêche les progrès industriels. Si nous avions à classer par ordre de mérite ou d'innocuité les impôts sur les consommations, nous dirions que le plus recommandable est l'impôt sur le tabac; vient ensuite l'impôt sur le café; puis l'impôt sur le sucre; en quatrième lieu, l'impôt sur le sel seulement; en cinquième lieu, l'impôt sur l'alcool, en sixième lieu les impôts sur la bière, le vin, le cidre. Ces derniers sont difficiles à percevoir équitablement. Quant à des taxes sur les tissus, sur le papier, le savon, la stéarine, les allumettes, etc., un pays avisé n'en doit pas établir.

CHAPITRE XV

DES TAXES LOCALES.

Importance des finances locales pour la bonne gestion des finances générales. — Les taxes directes locales. — Faut-il que les taxes directes locales se rattachent aux taxes directes nationales ? — La méthode française ; la méthode anglaise et américaine. — De la spécialité des taxes locales. — Avantages et inconvénients de cette spécialité. — Les centimes additionnels départementaux en France.

La gestion financière des communes est beaucoup plus compliquée que celle des provinces. — Chiffre considérable et origines diverses des recettes communales en France. — Importance des taxes locales en Angleterre. — Le domaine agricole et le domaine industriel des communes. — Les prestations en nature : avantages et inconvénients de ce régime.

Les octrois. — Origine et développement des octrois communaux. — Les denrées sujettes aux droits d'octroi.—Caractère protectionniste de quelques taxes d'octroi. — De la législation en cette matière. — Rendement des octrois en France de 1823 à 1880. — Diminution notable de la proportion des frais de perception. — De la distribution de l'impôt d'octroi entre les différentes classes de la population. — Les droits d'octroi sur le vin. — La consommation du vin à Paris et dans les autres communes à octroi.

Des inconvénients considérables des droits d'octroi. — Comment on pourrait supprimer cette taxe. — Comparaison du produit brut des octrois et de la contribution foncière dans les vingt principales villes de France.

De la suppression des octrois en Belgique. — Caractère général et résultats de cette réforme.

Le grand obstacle à l'établissement d'un bon régime financier local, c'est l'excessif développement des dépenses des localités. — La prodigalité et l'imprévoyance sont en tout pays les traits caractéristiques de la gestion des finances locales. — Augmentation considérable des dépenses locales en France, en Angleterre, en Belgique, en Italie, aux États-Unis.

Le budget de la ville de Paris. — Les quatre catégories de recettes qu'il comprend.

Par quelles raisons il est vraisemblable que les dépenses des localités seront moins importantes dans l'avenir qu'elles ne l'ont été dans le passé.

Nécessité pour l'État de contrôler efficacement la gestion des finances des localités.

On n'aurait qu'une incomplète idée du système fiscal d'un pays si l'on ne s'occupait que des impôts nationaux. Le budget des localités atteint souvent le tiers, quelquefois la moitié du budget national. Il est même des pays très décentralisés où les budgets locaux sont plus importants que le budget général.

L'établissement d'un bon système de taxes locales est en toute contrée un problème difficile. Il est peu de nations qui puissent se vanter de l'avoir heureusement résolu : en France les inconvénients des octrois sont universellement connus, souvent même exagérés ; en An-

gleterre la propriété succombe parfois sous le poids de taxes directes locales mal assises; et la réforme des impôts locaux est une des questions qui occupent le plus actuellement l'esprit de nos voisins. On a vu combien est absurde l'impôt sur le capital que perçoivent beaucoup d'États et beaucoup de villes de la grande Union américaine.

Pour les localités de même que pour les États, un bon système d'impositions ne se peut concilier qu'avec une stricte économie: quand les dépenses dépassent le nécessaire ou ce qui est immédiatement utile, on peut être sûr que les taxes seront exagérées, multipliées, vexatoires.

Le point de vue auquel on s'est placé dans la plupart des pays d'Europe, c'est celui de limiter les pouvoirs locaux dans leur droit de taxation ou dans le choix de la matière imposable. Ce contrôle financier de l'Etat sur les localités est au plus haut degré justifié et utile. Il importe à l'État, qui représente la nation tout entière dans ses intérêts généraux, qui, en outre, a plus de lumières, plus d'impartialité, plus de prévoyance, il lui importe, dis-je, de veiller à ce qu'aucune partie du territoire ne soit si épuisée par les impôts locaux qu'elle ne puisse plus supporter sa part des charges nationales. En Angleterre, comme en France, on a restreint le droit qu'ont les comtés ou les départements, les bourgs ou les municipalités, de contracter des emprunts : on a exigé que ces emprunts fussent remboursables dans des périodes de peu d'étendue (1). L'État s'est montré ainsi plus prudent, plus circonspect pour ses subordonnés que pour lui-même. Il interdit à ceux-là d'émettre des rentes perpétuelles, tandis que pour son propre compte il ne se fait pas faute de recourir à ce moyen dangereux. Dans la plupart des États particuliers de l'Union américaine on a senti aussi la nécessité d'un frein qui préservât des entraînements les gouvernements locaux : là le gouvernement central n'exerce pas de contrôle, mais les Constitutions de la plupart des États particuliers leur défendent d'émettre des emprunts autrement que dans certaines conditions et avec un amortissement stipulé (2).

Quant aux taxes elles-mêmes, les gouvernements européens ont soin avec raison de fixer aux localités les objets sur lesquels elles pourront porter. Généralement, pour subvenir aux besoins des localités, on recourt surtout à l'impôt direct, ou aux revenus du domaine local, ou bien encore à certains monopoles de fait, comme ceux des

(1) Voir notre ouvrage sur l'*Administration locale en France et en Angleterre.* Paris, 1872, Guillaumin, éditeur.

(2) Voir dans l'*Annuaire des finances* de M. Horn pour l'année 1860 un exposé de l'organisation financière des différents États de l'Union américaine.

eaux, du gaz, etc. En France on a admis un grand développement des impôts indirects locaux par les octrois qui sont établis à la porte des villes et des agglomérations de quelque importance.

Les taxes directes sont seules usitées en France et en Angleterre pour les principaux démembrements de l'État, c'est-à-dire les départements et les comtés. En France, c'est sous la forme de centimes additionnels au principal des quatre contributions foncière, personnelle et mobilière, des portes et fenêtres et des patentes que sont perçus ces impôts départementaux. Cette forme est en elle-même recommandable. Il est évident que ces annexes aux quatre contributions directes méritent les mêmes critiques ou les mêmes observations que nous avons faites au sujet de ces contributions elles-mêmes. Si le principal de l'impôt foncier est mal assis, les centimes additionnels qui s'y ajoutent pèseront aussi d'un poids inégal sur les contribuables. L'iniquité sera même plus grande pour les centimes additionnels que pour le principal, parce que celui-ci est fixe depuis de longues années, tandis que les centimes additionnels s'accroissent chaque jour, si bien que les erreurs du cadastre deviennent par leur fait de plus en plus sensibles et préjudiciables. Tout ce que nous avons dit aussi de la contribution personnelle et mobilière, ainsi que de celle des portes et fenêtres et de celle des patentes, s'applique également aux centimes additionnels qui s'y superposent. Nous renvoyons donc le lecteur aux chapitres précédents où il trouvera notre opinion sur les mérites et les défauts de notre système de contributions directes.

Quoi qu'il en soit, nous approuvons que les ressources des départements soient uniquement composées de surtaxes mobiles aux contributions directes existantes, ainsi que du maigre produit du domaine propre à ces circonscriptions. Il nous paraîtrait dangereux au contraire d'attribuer aux départements et aux communes le droit d'établir un impôt sur le revenu ou de voter des surtaxes à cet impôt. L'impôt sur le revenu est d'un maniement si délicat que l'État doit seul se le réserver (1). Il serait à craindre que certaines localités, les communes surtout, n'en fissent un usage excessif, imprudent ou partial. Quant aux taxes indirectes, il ne peut en être question au profit des départements ou des comtés sans le retour aux anciennes douanes provinciales dont les inconvénients de toutes sortes sous l'ancienne monarchie étaient une calamité publique.

(1) Dans quelques États les provinces ont le droit d'établir des impôts sur l'ensemble des revenus ou sur les bénéfices industriels. Il en résulte toujours de grandes complications. Ainsi, en Espagne, la province de Madrid a créé, il y a quelques années, une taxe de 1 1/2 p. 100 sur les bénéfices des Banques et des Sociétés, et elle prétendait l'appliquer aux bénéfices des Compagnies de chemins de fer ayant leur siège dans la province.

Quoique les taxes directes forment en France, comme en Angleterre, la presque totalité des recettes des principales circonscriptions administratives, à savoir, les départements, les comtés et les bourgs, quoiqu'elles constituent aussi une forte partie des ressources communales, l'assiette de ces taxes est différente dans l'un et l'autre pays. En France ce sont des surtaxes mobiles au principal des contributions directes nationales qui fournissent cette catégorie de recettes : ces surtaxes sont connues sous le nom de centimes additionnels ; les conseils locaux les votent dans des limites fixées par différentes lois ; la perception se fait par les agents mêmes de l'État. Les localités ne peuvent donc pas innover en France sous le rapport des contributions directes : les taxes directes locales n'y sont qu'une annexe des taxes directes nationales et elles ont la même nature, par conséquent elles présentent les mêmes inconvénients, les mêmes garanties que ces dernières. Le régime des contributions directes en France offre ainsi une grande uniformité : d'un endroit à l'autre, il peut varier de degré ou de taux, mais non de nature ; on prévient ainsi les anomalies que pourrait engendrer la fantaisie des administrateurs locaux. La comptabilité se trouve aussi très simplifiée.

En Angleterre, il n'en est pas de même : les taxes directes locales sont absolument distinctes des taxes directes nationales. La *county rate*, par exemple, la *borough rate*, la *poor rate* (taxes du comté, du bourg et des pauvres) n'ont aucun lien avec la *land tax* (taxe sur la terre) ou le *house duty* (droit sur les maisons) qui sont établis par l'État. Les taxes directes locales sont perçues par les fonctionnaires mêmes des localités ; ces fonctionnaires sont justiciables non pas de l'*Audit office* (institution qui remplit le rôle de notre Cour des comptes), mais de vérificateurs ou *auditors* que les localités nomment elles-mêmes. Un publiciste connu, M. de Mohl, l'auteur de l'histoire des sciences d'État (*Geschichte der Staatswissenschaften*), écrivait jadis les lignes qui suivent : « Qui pourrait croire que dans l'Angle-« terre et le pays de Galles il n'y a pas moins de 24 diverses taxes « qui sont imposées et levées d'après les dispositions de 173 lois « différentes par 180,000 fonctionnaires le plus souvent gratuits, « que pour un certain nombre de ces taxes un mode de percep-« tion très prodigue, une supputation incertaine, une comptabi-« lité défectueuse, accompagnent un luxe exagéré dans les dépenses « que l'impôt doit couvrir, qu'il en est de même en Écosse et en « Irlande, bien qu'à un moindre degré, qu'enfin il se lève de cette « manière 12 millions de livres sterling, soit 300 millions de francs? » L'écrivain allemand donne des chiffres qui ont été depuis lors de beaucoup dépassés. Ce n'est pas 300 millions de francs, c'est 731

millions de francs que les localités anglaises recueillaient en 1873-74 de ces impôts multipliés, dont 608 millions de taxes directes (1). Le système anglais est aussi le système américain. Dans ces deux pays l'État n'impose jamais aux localités le recours à ses propres fonctionnaires financiers : quelquefois, au contraire, il demande pour l'assiette de ses propres taxes le concours des agents financiers locaux, c'est ce qui arrive notamment pour l'*Income-tax*.

De ces deux systèmes quel est le meilleur ? En faveur du système anglais et américain, on peut dire qu'il est plus conforme au principe du *self government*, qu'il développe plus toutes les énergies locales, qu'il est le seul qui puisse assurer aux localités une complète autonomie. D'autre part, on allègue avec raison que le système français de surtaxes mobiles aux contributions directes existantes, de comptabilité uniforme et de perception des taxes directes locales par les agents de l'État, rend beaucoup plus simple, plus claire, moins dispendieuse la gestion des finances locales, qu'il donne aux contribuables beaucoup plus de garanties contre le péculat et les concussions. Nous n'hésitons pas, quant à nous, à nous prononcer pour ce système : si le régime anglais n'a pas eu en Angleterre des inconvénients énormes, il a été aux États-Unis la cause de véritables scandales. Les abus inouïs de la municipalité de New-York, connue sous le nom de *Tammany ring* n'auraient pas été possibles si les taxes directes locales avaient été rattachées pour la perception, pour la comptabilité et pour le contrôle, aux taxes directes nationales ; les vols de Tweed et de ses complices auraient été promptement découverts.

M. de Mohl, dans le passage que nous avons cité plus haut, exagérait, il est vrai, dans une certaine mesure la complication des taxes anglaises. On sait que les Anglais pratiquent pour les localités le système de la spécialité des taxes, que nous avons examiné et critiqué dans un précédent chapitre (voir p. 135) : ils ont une taxe des pauvres (*poor rate*), une taxe de comté (*county rate*), une taxe de bourg (*borough rate*), une taxe de police (*watch rate*), une taxe d'éclairage (*lighting rate*), une taxe d'égouts (*sewers rate*), etc. : il serait facile d'étendre cette nomenclature. En France, nous avons bien aussi parfois des taxes municipales spéciales, celle de pavage, celle de ba-

(1) Nous avons maintenu dans le texte le chiffre de 1873-74, parce que c'est encore celui que, par une inconcevable négligence, porte le *Statistical abstract* publié en 1881; le *Statistical Abstract* publié en 1882 donne enfin des chiffres plus récents (page 28 de ce recueil) ; la taxation locale en Angleterre s'est élevée pour 1879-80 à 37,215,000 liv. sterl., soit 930 millions de fr., dont 30,971,000 liv. sterl. (775 millions de fr.) de taxes directes et 6,244,327 liv. sterl., (156 millions de fr. de droits divers). (Note de la 3e édition.)

layage (à Paris), parfois la taxe des trottoirs, la taxe pour l'entretien d'un pâtre commun. Mais on peut dire que les taxes spéciales sont chez nous des exceptions, tandis que, en Angleterre, elles paraissent être la règle.

Le régime anglais s'est cependant beaucoup modifié sur ce point depuis vingt ou trente ans : la spécialité des taxes est aujourd'hui dans ce pays beaucoup plus apparente que réelle. Les mérites de la spécialité des taxes, c'est de bien faire connaître aux contribuables la destination précise de l'argent qu'on lui demande, c'est, dit-on encore, d'empêcher le gaspillage en prévenant les virements, les transports d'une somme d'un chapitre budgétaire à un autre, c'est enfin de rendre le contrôle plus facile. En dépit de ces mérites, le système de la spécialité est aujourd'hui presque abandonné ; si l'on voulait que ce système fût efficacement pratiqué, il faudrait que chaque taxe spéciale eût une assiette distincte, que chaque contribuable fût imposé à la taxe d'éclairage, de balayage, d'égout, de police, etc., en proportion stricte du bénéfice qu'il retirerait de l'éclairage, du balayage, des égouts et de la police. Ce seraient là des constatations singulièrement compliquées et qui rendraient presque inextricable le régime fiscal des localités. Les Anglais l'ont bien compris, aussi ont-ils choisi une taxe, celle des pauvres, qui est la base de tout le système financier des localités : c'est sur cette taxe des pauvres que viennent se greffer, comme en France sur nos quatre contributions directes, presque toutes les autres taxes locales, lesquelles ne sont en définitive que des surtaxes.

La spécialité des taxes, ou du moins la spécialité de l'emploi des fonds de certaines surtaxes, n'est pas inconnue chez nous. On a en France des centimes additionnels spéciaux pour le cadastre, pour le payement du garde champêtre, pour la création et l'entretien des bourses et des chambres de commerce, pour les chemins vicinaux, pour l'instruction primaire. Cette spécialité de l'emploi des fonds, cette désignation particulière des centimes destinés à tel ou tel service, sont de bonnes mesures ; mais s'il est utile de spécialiser les taxes quant à l'emploi qu'on en fait, il est superflu et préjudiciable de les spécialiser quant à leur nature et à leur assiette, c'est-à-dire de faire de toutes ces taxes directes locales des impôts qui n'ont entre eux aucun lien et qui ne pèsent pas dans la même proportion sur les différentes propriétés.

Les centimes additionnels locaux ne portent pas également sur nos quatre contributions directes. Les centimes connus sous le nom de *centimes ordinaires* et de *centimes facultatifs*, levés par les départements pour leurs dépenses générales, telles qu'elles ont été spécifiées dans

la loi de 1838, ne portent que sur la contribution foncière et sur la contribution personnelle et mobilière; les centimes dits *spéciaux*, c'est-à-dire ceux qui sont levés en vertu des dispositions de lois organiques pour le développement de certains services, ont une autre assiette : ainsi ceux qui sont levés pour l'instruction primaire et les chemins vicinaux portent sur les quatre contributions directes, c'est-à-dire non seulement sur la contribution foncière ou sur la personnelle et mobilière, mais sur les portes et fenêtres et sur les patentes. Tous les centimes dits *extraordinaires* doivent porter également sur ces quatre contributions. Enfin la loi de 1866 sur les conseils généraux a développé ce principe en établissant que tout centime ordinaire ou extraordinaire levé en sus de ceux autorisés à cette époque doit porter sur chacune des quatre contributions directes. Le législateur se proposait ainsi de faire contribuer un peu plus que par le passé la propriété mobilière et industrielle aux charges départementales. D'après le *Compte définitif des recettes de l'exercice* 1874, le nombre moyen des centimes départementaux était de 51 sur la contribution foncière, de 26 seulement sur les portes et fenêtres et de 27 sur les patentes : sur la contribution personnelle et mobilière il était sensiblement le même que sur la contribution foncière.

Ainsi, ce sont les propriétaires fonciers qui fournissent la plus grande partie des ressources départementales. On peut justifier cette situation en disant que les travaux qui tiennent une grande place dans le budget des départements profitent surtout à l'agriculture. Cela est vrai dans une certaine mesure. Mais le budget des dépenses des départements ne se compose pas seulement de travaux publics; il était temps que la loi de 1866 soumît les industriels et les commerçants, c'est-à-dire la contribution des patentes, aux centimes additionnels ordinaires ou extraordinaires qui seraient établis en plus de ceux qui existaient à cette époque.

Il en est des centimes additionnels communaux, à peu près comme des centimes additionnels départementaux: les centimes communaux dits *ordinaires* ne portent que sur les contributions foncière et personnelle-mobilière. Un prélèvement fixe de 8 centimes est accordé aux communes sur l'impôt des patentes. Les centimes *extraordinaires* portent, au contraire, sur les quatre contributions directes : il en est de même de la plupart des centimes dits *spéciaux*, c'est-à-dire de ceux qui sont affectés par certaines lois à des services déterminés, comme ceux des chemins vicinaux ou de l'instruction primaire. En résumé, la contribution foncière et la contribution personnelle et mobilière supportent pour les communes comme pour les départements un nombre de centimes additionnels plus considérable que les deux

autres impositions. En 1874, la moyenne des centimes communaux pour toute la France était de 41 pour la contribution foncière, autant pour la contribution mobilière, de 36 pour la contribution des portes et fenêtres et de 31 seulement pour la contribution des patentes. Cette organisation n'est pas en elle-même trop défectueuse, puisque l'impôt foncier et l'impôt mobilier ou sur les loyers sont en principe les meilleures de nos contributions directes : malheureusement, comme on l'a vu dans de précédents chapitres de cet ouvrage, ces deux impositions sont fort mal assises. Si les bases sur lesquelles sont établis ces centimes additionnels étaient moins anciennes, c'est-à-dire si les évaluations cadastrales étaient périodiquement revisées, si l'on faisait tous les cinq ans ou tous les dix ans le recensement exact des valeurs locatives imposables, l'assiette de ces taxes directes locales ne prêterait guère à la critique. Mais avec l'immobilité des évaluations cadastrales, avec l'absence des recensements périodiques des valeurs locatives d'habitation, le nombre chaque jour plus grand des centimes additionnels départementaux et communaux entraine de grandes injustices. Le gouvernement, dans ces derniers temps, a voulu se désintéresser de la question de la revision des bases des impôts directs nationaux; il en abandonne le soin aux localités, pensant que l'excès du mal portera les conseils généraux à des résolutions viriles, c'est-à-dire à l'exécution locale de la revision des opérations cadastrales. Mais pourquoi les assemblées locales auraient-elles plus de courage et d'initiative que le gouvernement? Dans un pays qui a les traditions et les mœurs de la France, c'est au gouvernement central à prendre l'initiative de la réforme ou de l'amélioration des impôts soit nationaux soit locaux. En Angleterre, dans ce pays classique du *self government*, c'est au gouvernement, c'est-à-dire au Parlement, que s'adresse l'opinion publique pour redresser les abus de la taxation locale : quoique le Parlement n'ait pas encore pris de dispositions à ce sujet, du moins s'en inquiète-t-il dans chacune de ses sessions.

Les centimes additionnels ne cessent de croître : le nombre en varie suivant les départements et les communes. D'après le *Compte définitif des recettes de l'exercice* 1874, le nombre des centimes additionnels était en moyenne de 94 pour la contribution foncière, de 113 pour la contribution personnelle et mobilière, de 82 pour celle des portes et fenêtres, de 121 pour celle des patentes. Il est vrai que parmi ces centimes il y en avait, pour les patentes, 62 dits centimes *généraux* ordinaires et extraordinaires et profitant à l'État ; parmi les 82 centimes à la contribution des portes et fenêtres, 19 étaient des centimes *généraux*, c'est-à-dire perçus pour l'État; il y avait également

21 centimes généraux parmi les 113 centimes à la contribution mobilière ; au contraire il n'y a pas de centimes généraux pour la contribution foncière, tous les centimes ajoutés à cette contribution sont des centimes locaux. Il y a un grand nombre de départements où les centimes additionnels, même locaux, dépassent de beaucoup le montant de la part perçue pour l'État dans les contributions directes. En 1874, on comptait 24 départements ayant plus de 100 centimes additionnels à la contribution foncière, 7 de ces départements avaient plus de 120 centimes, 3 même avaient plus de 140 centimes : c'étaient la Corse qui en avait 147 ; la Savoie, 163 ; et la Haute-Loire, 211 (1).

Dans très peu d'années il est probable que, pour presque tous les départements, les centimes additionnels locaux dépasseront le produit même des contributions directes en principal.

Depuis 1838 particulièrement, la progression des centimes locaux a été effrayante : on peut en juger par les chiffres suivants qui donnent la répartition du produit annuel des quatre contributions directes (2) :

(1) Les documents officiels sont très incomplets et très tardifs sur les finances locales. D'après le *Bulletin de statistique* (2e volume de 1881, page 299), la moyenne des centimes communaux était en 1881 de 48 ; on a vu qu'en 1874 il n'était que de 41 ; il s'est donc singulièrement accru dans ce laps de sept années ; certaines communes supportent un nombre énorme de centimes. Ainsi, sur les 36,087 communes existantes, il y en a 9,548 qui ont entre 50 et 100 centimes communaux, et 3,248 qui supportent plus de 100 centimes de cette nature. Il est vrai de dire que 1 centime aux quatre contributions directes est parfois peu productif. D'après l'*Album graphique* publié par le ministère de l'intérieur pour 1881, on compte 1,710 communes pour lesquelles le produit du centime est inférieur à 10 fr. ; 11,291 pour lesquelles il flotte entre 10 et 30 fr. ; 18,001 où il est de 31 à 100 fr. ; 4,573 où il varie de 101 à 500 fr. ; 201 où il va de 501 à 1,000 fr. ; 185 où il varie de 1,000 à 10,000 fr., et enfin 14 où il dépasse 10,000 fr. Au chiffre des centimes communaux pour 1880, qui est en moyenne de 48, il faudrait joindre celui des centimes départementaux, sur lesquels nous n'avons des renseignements exacts que pour l'année 1879. Le produit du centime départemental aux quatre contributions directes varie de 5,439 fr. en Corse, à 538,270 fr. dans le département de la Seine. En 1881, d'après l'*Album graphique* du ministère de l'intérieur, environ la moitié des départements français avaient de 30 à 39 centimes extraordinaires (non compris par conséquent les centimes ordinaires) ; deux départements avaient entre 40 et 41 centimes extraordinaires, et les autres moins de 29. La moyenne des centimes départementaux était de 54.27 en 1879 (*Bulletin de statistique*, 1er volume de 1880, page 179), qui, joints à la moyenne de 48 centimes communaux, forme une moyenne de 102 centimes locaux. (Note de la 3e édition.)

(2) Consulter à ce sujet le *Bulletin de statistique* d'avril 1877 (page 198) et d'avril 1880.

ANNÉES.	*Fonds affectés aux dépenses générales.* Principal des quatre contributions, moins les huit centimes attribués aux communes sur le principal des patentes. Centimes additionnels généraux, fonds de non-valeurs, fonds de secours, réimposition.	*Fonds affectés aux dépenses départementales.* Centimes départementaux. Fonds de non-valeurs sur le produit desdits centimes.	*Fonds affectés aux dépenses communales.* Centimes communaux y compris le fonds de non-valeurs, et les frais de perception; huit centimes attribués aux communes sur le principal des patentes.	*Total des quatre contributions directes.* Principal et centimes additionnels généraux, départementaux et communaux.
	fr.	fr.	fr.	fr.
1838	293,037,100	60,607,541	32,873,600	386,518,241
1847	299,248,327	76,883,782	46,489,335	422,621,444
1852	277,349,072	84,471,351	51,240,827	413,061,150
1860	303,812,989	102,537,541	73,575,809	479,926,539
1870	344,573,586	135,793,063	104,777,856	585.144,505
1875	395,620,497	144,504.511	143,115,945	683,240,952
1878	407,256,152	153,873,090	155,155,614	716.284,856

Ainsi de 1838 à 1878, en quarante années, le produit des contributions directes pour l'État s'est accru d'environ 40 p. 100; le produit des mêmes impôts pour les départements a augmenté de 154 p. 100; et enfin le produit de ces taxes pour les communes s'est élevé dans la proportion prodigieuse de 375 p. 100, le rendement total des impôts directs ne s'étant accru que de 82 p. 100. Le mouvement d'ailleurs continue, comme on peut en juger par les chiffres inscrits au projet du budget de 1883 : le total des contributions directes en principal et en centimes additionnels y figure pour 705 millions de francs, chiffre inférieur à celui de 1878 à cause de la réduction du nombre de centimes additionnels généraux sur les patentes. Cette somme de 705 millions de francs se divise ainsi : 378,100,500 francs pour l'État et 327,088,951 pour les départements et les communes.

Dans ce budget de 1883 nous voyons figurer le principal de la contribution foncière pour 175,500,000 francs et les centimes additionnels à la même contribution pour 181,538,000 fr. ; le principal de la contribution personnelle et mobilière et les centimes additionnels généraux perçus pour l'État sont inscrits pour 63 millions et demi au même budget, et les centimes additionnels locaux à la même contribution pour 56 millions ; mais on sait que les centimes additionnels à la contribution personnelle et mobilière ne portent que sur l'impôt mobilier et non sur l'impôt personnel; si l'on déduisait l'impôt personnel du montant de la contribution personnelle et mo-

bilière, on verrait que le prélèvement de l'État dans le produit de l'impôt mobilier, c'est-à-dire dans le produit de l'impôt sur les loyers d'habitation, est de 47 ou 48 millions environ, et que la part des localités dans le produit du même impôt dépasse de 8 ou 9 millions celle de l'État. Le principal de la contribution des portes et fenêtres et les centimes additionnels généraux perçus pour l'État figurent pour 43 millions et demi au budget de 1883, et les centimes additionnels locaux pour cette même contribution ne produisent que 27 millions et demi. Le principal et les centimes additionnels généraux de la contribution des patentes étaient inscrits au même budget pour 94 millions et demi, les centimes additionnels locaux à la même contribution y figurent pour 61 millions et demi.

Ainsi dès maintenant la part des localités est supérieure à celle de l'État dans le produit de l'impôt foncier et de l'impôt mobilier (déduction faite de l'impôt personnel). Le produit de l'impôt des portes et fenêtres, au contraire, se répartit dans des proportions plus inégales : les trois cinquièmes vont à l'État et les deux cinquièmes vont aux localités; c'est à peu près dans la même proportion que se répartit l'impôt des patentes.

La réforme des contributions directes locales est inséparable en France de celle des contributions directes nationales. Il faudrait reviser les évaluations du revenu des terres, séparer l'impôt sur les constructions de l'impôt sur la propriété rurale, rendre l'impôt mobilier beaucoup plus proportionnel aux valeurs locatives d'habitation, supprimer l'impôt des portes et fenêtres et le joindre à l'impôt mobilier, améliorer enfin, comme on l'a vu plus haut, l'assiette de la contribution des patentes. Nous approuverions que la contribution foncière et la contribution mobilière (impôt sur les loyers) fournissent notablement plus que la contribution des patentes aux dépenses départementales.

Le problème des taxes communales est plus malaisé que celui des taxes départementales. La commune, surtout si elle est urbaine, a des besoins beaucoup plus étendus et plus variés que le département ou le comté. Tandis que les centimes additionnels aux contributions directes forment les trois quarts ou même plus du budget des recettes départementales, le reste provenant des produits du domaine ou de la distribution d'un fonds commun fourni par le gouvernement, les centimes additionnels communaux ne représentent que le quart ou le cinquième environ des recettes des communes françaises.

Les communes françaises autres que Paris avaient en 1871 un budget de 313 millions de recettes ordinaires et de 212 millions de recettes extraordinaires; ces dernières ne consistaient guère qu'en

emprunts ou en prix d'aliénation de domaines. En 1877, d'après le document complet le plus récent que nous possédions sur les finances communales (1), les communes autres que Paris avaient un budget de 407 millions et demi de recettes ordinaires, 288 millions et demi de recettes extraordinaires, et 226 millions d'excédents de recettes ou restes à recouvrer des exercices précédent, soit en tout 922 millions en chiffres ronds. Quant à la ville de Paris, elle avait dans la même année 1877 un budget de 217 millions et demi de recettes ordinaires et de 208 millions et demi de recettes extraordinaires, ce qui portait à 624 millions l'ensemble des recettes ordinaires des communes françaises, à 723 millions celui de leurs recettes extraordinaires et à 1,347 millions le total.

Les recettes des communes autres que Paris se décomposaient ainsi en 1877 :

1° 116 millions de francs du produit des centimes additionnels communaux, dont 77 millions 780,000 fr. en centimes ordinaires et 38 millions et quart en centimes extraordinaires;

2° 8,687,000 fr. d'attributions sur certains impôts nationaux (patentes, permis de chasse);

3° 248 millions en chiffres ronds de taxes et perceptions municipales, dont 233 millions et demi de taxes ordinaires et plus de 14 millions d'extraordinaires. Les taxes qui composent cette catégorie de ressources sont : les octrois pour 124 millions et demi (dont 110 millions et demi de taxes ordinaires et 14 millions d'extraordinaires); la taxe des chiens, 6,265,000 fr.; les taxes municipales et produits divers, 43,735,000 fr.; la rétribution scolaire, 18 millions et demi; les prestations sur les chemins vicinaux, 54 millions et demi;

4° Les revenus du domaine et produits divers, pour 66 millions et demi de francs, dont 51 et demi représentaient des revenus ordinaires et 15 millions de revenus extraordinaires; dans ces chiffres les loyers ou fermages entrent pour 19 millions et les coupes de bois pour 20 millions à l'extraordinaire et 11 millions à l'ordinaire;

5° Les subventions, souscriptions, dons et legs, pour 53 millions et demi, dont 33 millions à l'ordinaire et 20 à l'extraordinaire ;

6° Les aliénations et emprunts, pour 183 millions formant en totalité une ressource extraordinaire;

7° Des recettes non classées, toutes extraordinaires, montant à 17 millions de francs;

(1) Voir l'article intitulé : *Les Finances des communes* en 1877, publié dans le *Bulletin de statistique* de juillet 1881; c'est le travail complet le plus récent; les statistiques annuelles publiées sous le titre de *La Situation financière des communes* sont moins complètes.

8° Le produit des collèges communaux, pour 2 millions et quart de francs;

9° Les excédents et restes à recouvrer des exercices antérieurs pour 226 millions.

Cette nomenclature est très confuse et peu judicieuse. Nous considérons comme revenu ordinaire toutes les taxes d'octroi, même qualifiées d'extraordinaires, et tous les centimes additionnels, quels qu'ils soient, puisque tous sont des impôts. En partant de ce principe le revenu ordinaire des communes autres que Paris doit être rehaussé de 52 millions et porté à 459 millions. Quant aux restes à recouvrer, ce sont les éléments d'un budget de report qui se reproduit tous les ans. Sur ces 459 millions de revenus communaux (moins la ville de Paris), 180 millions représentent des taxes directes, à savoir: 116 millions des centimes additionnels, 55 millions de prestations sur les chemins vicinaux; 3 millions et demi sur les permis de chasse et 6 millions et quart de taxes sur les chiens; les impôts vraiment indirects ne sont représentés que par 124 millions et demi de droits d'octroi; la rétribution scolaire, aujourd'hui abolie et qui produisait 18 millions, et les 2 millions et quart des collèges communaux sont le prix d'un service rendu; les 43 millions de taxes municipales et diverses se rattachaient plus ou moins au domaine communal, comme les perceptions dans les halles et marchés, dans les cimetières, pour l'eau, pour l'éclairage; enfin le domaine propre des communes produisait 51 millions et demi de revenus ordinaires, dont 19 millions de loyers et fermages, 20 millions de coupes de bois, 6 millions de rentes sur l'État ou les particuliers, et 6 millions et demi d'intérêts de fonds placés au Trésor. Le reste des ressources ordinaires communales, soit 38 millions de francs, se composait de subventions fournies par le budget de l'État ou des départements.

Si l'on faisait entrer Paris dans ce compte, ces chiffres se trouveraient modifiés, non seulement dans les totaux, mais dans les proportions réciproques : la part des octrois deviendrait beaucoup plus considérable, l'octroi de Paris rapportant 128 millions en 1877, sur un budget des recettes de 217 millions et demi; la part des recettes domaniales serait beaucoup moindre; il en serait de même aussi de la part des centimes additionnels (1).

Les centimes additionnels aux contributions directes forment ainsi environ le quart des ressources ordinaires des communes françaises autres que Paris; si l'on y ajoute les prestations, etc., les taxes que nous considérons comme directes fournissent les deux cinquièmes du

(1) Nous examinons plus loin le budget de la ville de Paris. (Voir page 752.)

budget communal ; le produit des domaines représente le huitième à peine ; les taxes municipales diverses, le dixième ; et les octrois fournissent enfin un peu plus du quart.

Le *Bulletin de statistique* (du ministère des finances), dans le numéro du mois d'octobre 1881, a publié une analyse d'une enquête faite dans le courant de la même année sur la situation financière des communes en France. Ce document est très confus et ne donne que des indications incomplètes, médiocrement instructives. Ainsi il fournit le tableau des revenus annuels de toutes les communes (y compris Paris), mais en exceptant de ces revenus le produit des centimes additionnels, des prestations et de la rétribution scolaire. Pourquoi avoir exclu ces ressources? C'est ce qu'il nous est impossible de comprendre. On n'a ainsi qu'une vue bornée des recettes communales. Quoi qu'il en soit, les revenus communaux dont l'indication suit : le produit des propriétés communales, les huit centimes sur les patentes dont l'État fait remise aux communes, la taxe des chiens, les permis de chasse, les amendes, les octrois, les droits de place sur les marchés, etc., toutes les recettes communales en un mot — sauf les centimes additionnels locaux aux quatre contributions, les prestations en nature et la rétribution scolaire — étaient inscrits aux budgets communaux de 1881 pour la somme de 436,990,785 francs, dont 216,356,414 fr. pour le seul département de la Seine. En y joignant les trois branches de recettes, dont la statistique a eu l'insigne maladresse de laisser de côté le produit total, on doit arriver à un ensemble de près de 700 millions environ pour les revenus annuels des communes.

Si nous observons maintenant les taxes locales anglaises, nous trouvons un spectacle différent. Dans l'année 1873-74, les recettes des localités (bourgs, comtés ou paroisses) des trois royaumes se sont élevées à 1 milliard 138 millions de francs en chiffres ronds (45,533,815 liv. sterl.) ; sur cette somme, il est vrai, 731 millions seulement proviennent de véritables impôts ; le reste se compose : 1° de subventions du gouvernement jusqu'à concurrence de 60 millions de francs (2,404,000 liv. sterl.) ; 2° de produits d'emprunts pour une somme d'environ 212 millions de francs (8,480,486 liv. sterl.) ; 3° de revenus des propriétés communales ou du produit de la vente de ces propriétés (le *Statistical Abstract* a le tort de ne pas distinguer ces deux recettes dont l'une est ordinaire et l'autre extraordinaire) pour une somme de 39 millions de francs (1,552,555 liv. sterl.) ; enfin de recettes diverses non précisées pour une somme de 96 millions de francs (3,848,504 liv. sterl.).

Quant aux 731 millions de francs qui ont pour origine des taxes

proprement dites, 600 millions de francs (24,322,069 liv. sterl.) viennent de taxes directes ; 123 millions sont le produit de taxes indirectes ou plutôt de droits comme les droits de halles ou autres, car les octrois sont inconnus en Angleterre, et c'est à peine si quelques localités perçoivent une très légère taxe d'entrée sur quelques rares denrées comme le charbon ; ces exceptions, qui tiennent à de vieux usages, sont des anomalies (1).

De ce rapprochement, il résulte que les taxes directes locales sont beaucoup plus développées en Angleterre qu'en France. Il est cependant remarquable que dans la Grande-Bretagne les localités ne puisent aucune ressource à l'impôt sur le revenu. Sans nous arrêter pour le moment à un parallèle entre la France et l'Angleterre sous le rapport des impositions locales, nous allons passer brièvement en revue les principales branches du revenu des localités. Nous n'avons aucune réflexion à faire sur les centimes additionnels.

Les recettes locales qui proviennent de l'exploitation du domaine ainsi que de certaines industries ou de certains monopoles qu'exercent les communes méritent davantage l'attention. Le lecteur a vu dans le premier livre de cet ouvrage que nous regardons les produits domaniaux comme susceptibles de prendre plus d'importance avec le développement de la civilisation. Certes, beaucoup de communes auraient intérêt, soit à partager entre les habitants, soit à vendre leurs biens ruraux. Au point de vue du perfectionnement de l'agriculture et du développement de la production, ce serait souvent un avantage. Notons cependant que les biens communaux qui produisent en France une cinquantaine de millions de francs aux communes ne sont pas ceux que dans la langue vulgaire on désigne sous le nom de *communaux* proprement dits, c'est-à-dire des espaces dont la jouissance est accordée directement quoique indivisément aux habitants. Même pour les communaux proprement dits, ou terrains de parcours et de jouissance directe pour les habitants, la commune

(1) Les *Statistical abstracts* suivants ne donnent sur la taxation locale aucun renseignement sur les années postérieures à 1873-74, ce qui est impardonnable. Enfin, le *Statistical abstract* pour 1881, paru en 1882, s'est décidé à fournir des indications sur l'année 1879-80. Le total des revenus ordinaires et extraordinaires des localités du Royaume-Uni pendant cette année s'élevait à 1 milliard 576 millions de francs (63,046,664 liv. sterl.), dont 930 millions de francs (37,215,723 liv. sterl.) provenaient d'impositions locales, 85 millions de francs (3,396,806 liv. sterl.) de subventions gouvernementales, et 561 millions de francs (22,434,000 liv. sterl.) de sources diverses, surtout d'emprunts. Parmi les 930 millions de taxes locales, 775 millions de francs (30,971,000 liv. sterl.) étaient des taxes directes sur la propriété (*rates on rateable property*) ; 156 millions de francs (6,244,000 liv. sterl.) provenaient de taxes diverses, droits, péages (*tolls, dues and rents falling on trafic*), parmi lesquels une douzaine de millions de francs seulement portaient sur des articles de consommation. (Note de la 3e édition.)

au point de vue financier et économique aurait avantage à les affermer par des baux emphytéotiques de soixante, quatre-vingts ou quatre-vingt-dix-neuf ans. La conservation du domaine communal n'est donc pas incompatible avec le progrès de la culture. Nous serions beaucoup plus partisan de la location par baux emphytéotiques que de la vente des biens communaux.

Mais c'est surtout le produit du domaine industriel des communes, si nous pouvons parler ainsi, qui aura dans l'avenir une grande tendance à s'accroître. Déjà nous avons effleuré cette question dans l'un des premiers chapitres de cet ouvrage : les halles et marchés, les travaux pour l'aménagement des eaux domestiques, pour le gaz, sont des sources de revenus considérables. Le minutieux ouvrage de MM. Fisco et Van der Straeten sur l'administration et la taxation locale dans le royaume-uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande nous montre le parti que tirent plusieurs grandes cités britanniques des concessions d'eau et de gaz. Que ces grandes industries qui pourvoient les villes de moyens d'éclairage et de lavage soient constituées en monopole municipal, ou qu'elles soient exploitées par une compagnie fermière, la ville en retire ordinairement plus que l'intérêt de ses avances. Au bout d'un certain temps les emprunts qu'elle a faits pour ces objets sont amortis, les ouvrages restent et les profits subsistent. Quand l'industrie du gaz, comme à Paris, a été concédée par privilège à une compagnie particulière, tant que la concession dure il y a au profit de la ville des redevances fixes ou une participation dans les bénéfices. Puis à l'expiration de la période déterminée par la concession, la municipalité rentre dans la pleine propriété des travaux faits, et cette source de revenus s'accroît pour elle. Les droits de place dans les halles et les marchés, dans les cimetières, etc., sont encore pour les cités importantes des branches de revenus qui ne sont pas à dédaigner. Les droits sur les voitures publiques sont aussi productifs; mais il y a trop souvent une tendance à les exagérer ou à constituer ces industries en monopole, ce qui est nuisible aux intérêts des habitants.

Nous n'insisterons pas sur cette catégorie si nombreuse de recettes diverses, ayant pour la plupart un caractère industriel, souvent domanial; elles prendront une extension de plus en plus grande et pourront contribuer à la suppression des octrois (1).

Le domaine départemental productif de revenu ne demeurera sans doute pas non plus stationnaire. Il n'est guère de départements en France qui n'aient concédé des lignes de chemins de fer d'intérêt

(1) Voir le chapitre VI du livre Ier de cet ouvrage, pages 106 et suivantes.

local dont la nue propriété leur reviendra dans trois quarts de siècle. Parmi ces lignes beaucoup sans doute ne sont pas rémunératrices, mais d'autres le sont déjà ou le deviendront. Plusieurs départements aussi se sont mis à creuser des canaux qui font partie de leur domaine et qui pourraient leur rapporter une recette nette quand les dépenses d'établissement seront amorties.

Quoi qu'il en soit, l'augmentation de valeur et de revenu du domaine des départements sera très lente à se produire et d'ailleurs elle sera assez limitée, tandis que le domaine industriel des villes, les droits qui s'y rattachent de près ou de loin, sont susceptibles d'une grande et assez rapide extension.

Il existe en France un impôt communal qui a été souvent l'objet de vives critiques : ce sont les *prestations en nature* pour la confection et l'entretien des chemins vicinaux. On sait qu'avant 1789 les chemins étaient regardés comme la propriété des seigneurs et qu'il était pourvu à leur mise et tenue en état soit par des taxes spéciales, soit le plus souvent par des corvées, c'est-à-dire par le travail gratuit et forcé des paysans. Ce que soulevèrent de récriminations les abus de ce système, il est superflu de le dire. La Révolution l'abolit, mais elle ne le remplaça par rien d'efficace, si bien qu'il continua à être en usage sur beaucoup de points de la France. Les chemins cependant dépérissaient en bien des départements ; tout au moins le réseau était-il stationnaire et de plus en plus insuffisant pour la production sans cesse croissante. Il serait trop long d'énumérer tous les efforts et toutes les recherches du législateur pour arriver à une combinaison qui assurât le développement de la vicinalité en France. Les préjugés cédèrent aux nécessités : la prestation en nature, c'est-à-dire le travail personnel des habitants aux chemins de la commune, redevint en honneur. L'on prit soin de lui enlever tout caractère odieux et de la rendre aussi différente que possible de l'ancienne corvée. Voici les conditions dans lesquelles se lève actuellement cette taxe spéciale. La loi du 21 mai 1836 tient lieu de code en cette matière : en cas d'insuffisances des ressources ordinaires des communes, il peut être pourvu à l'entretien des chemins vicinaux à l'aide soit de prestations en nature, dont le maximum est fixé à trois journées de travail, soit de centimes spéciaux en addition au principal des quatre contributions directes, et dont le maximum est fixé à cinq. Le conseil municipal peut, sans le concours des plus imposés, voter l'une ou l'autre de ces ressources ou toutes les deux concurremment. Tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes, peut être appelé à fournir chaque année une

prestation de trois jours : 1° pour sa personne et pour chaque individu mâle valide, âgé de dix-huit ans au moins et de soixante au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune ; 2° pour chacune des charrettes ou voitures attelées, et en outre pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune. La prestation peut être acquittée en nature ou en argent, au gré du contribuable. A cet effet, le conseil général, sur les propositions du conseil d'arrondissement, dresse chaque année un tarif pour l'équivalence en argent de chaque espèce de journée, soit d'homme, soit de cheval, soit de voiture, dans chaque commune. Toutes les fois que le contribuable n'a pas opté dans un délai prescrit, lequel est ordinairement d'un mois, la prestation est exigible en argent. Si le conseil municipal, mis en demeure, n'a pas voté, dans la session désignée à cet effet, les prestations et centimes nécessaires, ou si la commune n'en a pas fait emploi dans les délais prescrits, le préfet peut d'office soit imposer la commune dans la limite du maximum, soit faire exécuter les travaux. Une loi de 1868 autorise les communes dont les charges extraordinaires excèdent 10 centimes additionnels à opter entre une quatrième journée de prestation et les trois centimes extraordinaires permis par la loi du 24 juillet 1867 pour les chemins vicinaux.

Il était naturel que ce système fût attaqué. En fait, cet impôt mérite d'être amélioré. Il n'est pas proportionnel à l'utilité que chacun retire des chemins, quoique à côté de la prestation personnelle portant sur chaque habitant l'on trouve la prestation des chevaux, des voitures et des serviteurs des familles aisées ou riches. La liberté ne se trouve jamais violée, puisque l'on a le choix entre une légère indemnité pécuniaire et le travail personnel. Dans bien des départements, l'habitant des campagnes trouve un grand avantage à fournir son travail en nature. Il n'est peut-être pas superflu de remarquer que ce système de prestation en nature a été de tout temps en usage dans les communes des colonies anglaises de l'Amérique et qu'il existait encore, il n'y a pas bien des années, sur le sol britannique. Ce qui est plus utile encore à signaler, c'est que nous sommes redevables à ce mode de contribution de la plus grande partie de nos chemins et que sans lui notre réseau ne serait qu'embryonnaire. De 1836 à 1880, l'on a pu construire ainsi plusieurs centaines de mille kilomètres de chemins vicinaux de tout ordre, 200,000 ponceaux ou aqueducs et une dizaine de mille ponts. Le tableau qui suit montre quelle est dans les ressources communales pour les chemins la part des prestations et la part des centimes spéciaux :

ANNÉES.	PRESTATIONS.	ARGENT.	TOTAL.
	fr.	fr.	fr.
1837-1841	109,442,642	133,606,319	243,048,961
1842-1846	163,576,308	133,763,311	297,339,619
1847-1851	178,999,690	171,557,397	350,556,487
1852-1856	188,714,765	200,127,299	388,842,064
1857-1861	218,356,025	219,544,600	437,900,625
Totaux.	859,089,830	858,598,926	1,717,687,756

L'importance des prestations en nature n'a pas diminué depuis 1861 : elle augmente, au contraire. D'après le compte rendu général des opérations effectuées en 1875 pour le service vicinal, les ressources dont on disposait pour ces travaux pendant cet exercice, déduction faite des excédents des exercices précédents et des dégrèvements et non-valeurs, s'élevaient au chiffre considérable de 160 millions et demi de francs, dont voici la décomposition :

	Francs.
Revenus, coupes de bois, cession et vente de terrains, produits ordinaires et extraordinaires	14,400,000
Prestations 3 journées et 4e journée (loi du 11 juillet 1868).	56,663,000
Centimes spéciaux ordinaires et extraordinaires; impositions extraordinaires	19,962,000
Emprunts à la caisse des chemins vicinaux et à d'autres caisses	7,295,000
Subventions industrielles	1,504,000
Offres particulières	2,846,000
Subventions sur fonds départementaux	54,443,000
— sur fonds de l'État	6,584,000

En 1879, les dépenses du service vicinal en France ont été de 173,935,000 francs, sur lesquels les prestations ont fourni 59,530,000 francs.

Si l'on voulait supprimer les prestations, il faudrait établir environ 18 centimes additionnels aux contributions directes, ce qui serait un fardeau que la population considérerait comme beaucoup plus lourd. Il ne faut pas oublier quelle est l'immense importance du développement des chemins vicinaux : c'est là une des principales sources de la prospérité du pays. En France, au 31 décembre 1879, on comptait 100,910 kilomètres de chemins de grande communication à l'état de viabilité, 66,631 kilomètres de chemins d'intérêt commun et 239,000 kilomètres de chemins vicinaux ordinaires, soit en tout 405,000 kilomètres de chemins (non compris les routes nationales ou départementales et les chemins ruraux ou privés) : 161,000 autres kilomètres étaient en construction ou en projet. Pour que la viabilité fût complète en France, il faudrait presque doubler le chiffre des chemins vicinaux existants et le porter, dans un délai de 12 à 15 ans,

à 7 ou 800,000 kilomètres. Or, il en coûtera deux ou trois milliards de francs, à raison de 7 à 8 francs en moyenne par mètre. On n'a donc pas à supprimer, mais seulement à améliorer les prestations en nature, d'ailleurs rachetables en argent ; le contribuable voit immédiatement quel est le but du sacrifice que la société lui demande. On pourrait, à l'imitation de ce qui se fait en Belgique, imposer deux fois plus de journées de travail aux gros propriétaires, à leurs serviteurs et à leurs attelages qu'aux petits propriétaires, parce qu'il est constant que le nombre des attelages et des serviteurs n'est pas strictement proportionnel au revenu des terres.

Une objection plus forte que l'on peut adresser aux prestations en nature, c'est qu'il est prouvé que le travail des prestataires est beaucoup moins effectif que celui d'ouvriers salariés ; on n'évalue en général qu'aux deux tiers d'une journée rétribuée l'efficacité d'une journée de prestation. Cela sans doute est un malheur ; mais il est en partie compensé par ce fait que ce travail est fourni au moment où le contribuable a le plus de loisir et ne trouverait peut-être pas l'emploi de son temps et de ses attelages. Il est enfin hors de doute que dans les pays riches, où la culture est très avancée, où les capitaux sont abondants, beaucoup de contribuables seront de plus en plus portés à payer en argent l'équivalent de la prestation plutôt que de se déplacer ou de faire déplacer leurs domestiques et leurs attelages. En résumé, malgré ses inconvénients, le système des prestations en nature avec faculté de rachat en argent nous paraît devoir être maintenu pour la confection des chemins vicinaux, aussi longtemps du moins qu'il restera de grandes étendues de chemins à construire.

Des documents officiels prouvent que sur 100 contribuables 70 à 60 environ préfèrent l'impôt en nature à l'impôt en argent. Dans douze départements, presque tous montagneux, la prestation est presque entièrement acquittée en nature. Le prix moyen du rachat de la journée de prestation, d'après les tarifs des conseils généraux, est de 1 fr. 25 centimes. En 1875, sur les 56,663,000 fr. qui représentent la valeur des prestations, 34 millions ont été réellement fournis en nature et 22 millions et demi ont été rachetés en argent. En 1878, sur 56,764,000 francs, produits par les prestations, 23,373,000, soit 40 p. 100 ont été rachetés en argent. Les conseils généraux ayant été récemment consultés sur une proposition de loi tendant à supprimer les prestations et à les remplacer par des centimes additionnels, 71 conseils se sont prononcés contre ce projet et 13 seulement l'ont accepté (1).

(1) Dans la session de 1882 plusieurs projets de loi ont été présentés au Parlement pour la suppression des prestations (proposition de MM. Antonin Dubost et Delaporte)

Nous avons hâte d'arriver à la branche la plus importante et la plus critiquée des ressources des communes urbaines en France, à l'impôt sur les consommations appelé *octroi*. L'on fait dériver le nom de cette taxe d'un mot de la basse latinité : « *ottroium licentia vasallo data*, » dit le Glossaire de Ducange : ce qui impliquerait que l'*octroi* a été regardé dès longtemps comme une concession de l'autorité souveraine. L'on retrouve des édits fort anciens, qui autorisent pour les communes des impôts de consommation, auxquels le fisc royal s'associait par un prélèvement variable, des deux tiers par exemple en 1323, de moitié en 1663 (1). La participation de l'État pour moitié dans le produit des octrois des villes devint une mesure générale au dix-septième siècle. Des traces de cette association entre l'État et les communes persistèrent jusqu'à nos jours. C'est ainsi qu'au commencement de ce siècle l'on établit le prélèvement du dixième du produit net de l'octroi au profit du Trésor public : on renonça, en fixant le budget de 1852, à ce prélèvement du dixième. En Italie une forte partie du produit des octrois, le tiers environ, profite à l'État.

En 1791 l'Assemblée Constituante supprima toutes les taxes perçues à l'entrée des villes : mais ce ne fut qu'une suspension de quelques années. Le Directoire se vit dans la nécessité de ressusciter ces anciens droits : une loi de vendémiaire an VII rétablit à Paris un octroi, dit *municipal et de bienfaisance*. Une loi générale, celle de frimaire an VIII, détermina bientôt après les règles à suivre pour l'établissement de taxes indirectes et locales dans les villes formant à elles seules un canton. Les municipalités se précipitèrent alors à l'envi sur cet impôt séduisant : deux ans s'étaient à peine écoulés que l'on comptait 293 octrois en France. Le chiffre ne devait pas cesser de grossir : en l'an XIII, lorsque la France comptait, il est vrai, 108 départements, il y avait 3,262 octrois. Les pertes de territoire et la suppression de l'octroi dans certaines communes réduisirent ce nombre de moitié environ. En 1862 le produit brut des octrois était de 157 millions pour les communes des départements et pour Paris. En 1880 le nombre des communes à octroi était de 1.536, Paris compris ; il avait été de 1,546 en 1879, le produit s'élevait à 277 millions.

Cet impôt est fâcheux en lui-même, puisque c'est une entrave à la circulation et à l'échange des produits : il y a une part irréductible

ou pour le remaniement de cet impôt (proposition de M. Casimir Périer). Nous sommes d'accord avec ce dernier sur ce point qu'un remaniement est nécessaire, mais il nous paraît le pousser trop loin. Le changement indiqué dans le texte suffirait. Note de la 3e édition.)

(1) E. de Parieu, *Traité des impôts*, t. IV, p. 9.

d'abus et de maux qui lui est attachée et que l'on ne peut espérer faire disparaître : il est incontestablement improportionnel, mais au moins fallait-il s'occuper de le renfermer dans des limites rigoureuses, pour qu'il ne devînt pas intolérable. Nos législateurs ne manquèrent pas de bonnes intentions à cet égard.

Une tâche délicate, c'était de déterminer les objets sur lesquels l'octroi devait porter : tâche arbitraire, à vrai dire, car il n'est pas dans la nature des choses que l'on taxe telle consommation plutôt que telle autre. Quoi qu'il en soit, une ordonnance de 1814 interdit l'imposition des « grains et farines, fruits, beurre, lait, légumes et autres menues denrées. » La même ordonnance répartit en cinq catégories les matières qui peuvent être taxées à l'octroi : ce sont : 1° les boissons et les liquides ; 2° les comestibles ; 3° les combustibles ; 4° les fourrages ; 5° les matériaux. Cette classification est restée, et nominalement elle est encore en vigueur ; un décret du 12 février 1870 y a seulement ajouté une sixième catégorie sous le titre de : objets divers. Mais admirez la logique de nos législateurs ; cette classification n'est pas obligatoire : c'est une sorte de type proposé par la loi, mais qui n'enchaîne pas l'administration et les localités dans des cadres inflexibles : les tarifs peuvent être composés d'une suite d'articles sans lien entre eux, rapprochés par le hasard des déterminations municipales ou par l'ordre alphabétique. Qu'est-ce d'ailleurs que cette cinquième catégorie intitulée matériaux? Que ne peut-on ranger sous cette étiquette? Le terrain est glissant et les municipalités n'ont que trop de penchant à s'abandonner sans mesure à des excursions aventurées dans un domaine aussi mal circonscrit.

La loi du 28 avril 1816 a, d'ailleurs, été plus générale que l'ordonnance de 1814 ; elle autorise les droits d'octroi sur « les objets de consommation locale » sans restriction. L'on a conclu de ces termes si compréhensifs qu'il est loisible d'imposer à l'octroi les farines et les blés. Plusieurs municipalités, notamment l'administration de la ville de Paris sous l'Empire, ont prétendu même soumettre à cette taxe les objets qui sont employés par l'industrie locale à la fabrication de produits destinés à sortir de la ville pour entrer dans le commerce général. Que cette dernière interprétation soit rigoureuse et funeste, cela est incontestable : mais il n'est pas complètement sûr qu'elle soit illégale. L'on évite les inconvénients qui en résulteraient, par l'insertion dans le décret d'une clause qui dispense expressément du droit « les matières destinées à entrer dans la fabrication des produits manufacturés pour le commerce général : » mais l'absence de cette clause permettrait l'imposition soit des charbons, soit des soudes, soit de toute autre matière première.

Des décisions et des ordonnances ministérielles ont exempté des taxes d'octroi les matières suivantes : 1° les consommations faites à bord des bâtiments de l'État ; 2° les matières servant à la fabrication des poudres ; 3° les imprimés du gouvernement ; 4° les médicaments ; 5° les morues.

En dehors de ces restrictions, l'octroi donne lieu aux impositions les plus diverses et en réalité les plus arbitraires. Il est d'usage que les matières atteintes par les droits de douane, telles que les sucres et les cafés, ne soient pas atteints par l'octroi : mais ce n'est qu'un usage, qui comporte des exceptions, pour les sucres notamment, lesquels sont quelquefois taxés dans le centre et le midi de la France.

Les principes généraux veulent que les droits d'octroi n'aient qu'un caractère fiscal et qu'ils n'affectent jamais un caractère protecteur, c'est-à-dire qu'ils n'aient pas pour but ou pour effet de mettre les produits de la commune et de sa banlieue à l'abri de la concurrence des produits des autres parties du territoire national. Il est des combinaisons de tarifs différentiels, qui ont été inventées dans cette intention par certaines villes : quelquefois le conseil d'État s'en est préoccupé et a voulu mettre fin à ces abus, en repoussant par exemple des tarifs différentiels sur les fourrages artificiels et sur les fourrages naturels, sur les bœufs et sur les vaches, sur les agneaux de telle saison et ceux de telle autre, sur tels et tels vins d'après les provenances et les crus. Mais ces efforts ne peuvent qu'atténuer les abus, sans les extirper : ceux-ci sont inhérents au système et ne pourront disparaître qu'avec lui. Chaque localité se préoccupe avant tout de faire la part belle aux produits du pays et de taxer les denrées similaires ou de remplacement venant des autres contrées. Dans le Midi l'on imposera fortement la bière et très légèrement le vin : ailleurs ce sera le charbon qui sera lourdement grevé et le bois à peine atteint ou réciproquement. Quoi que l'on fasse, l'octroi conservera toujours quelque chose du caractère de la douane intérieure (1).

Les boissons forment en général la matière la plus assujettie à l'octroi et la plus productive. Le trésor public perçoit pour son compte, on l'a vu plus haut, un droit à l'entrée des villes : aussi le législateur s'est-il préoccupé de limiter le chiffre des taxes d'octroi sur ces arti-

(1) Ces inconvénients paraissent surtout considérables en Italie. D'après une correspondance adressée de Rome à la *Semaine financière* (numéro du 23 juin 1877), certaines communes italiennes auraient mis un droit d'octroi de 10 fr. par tonne sur la houille, bien que cette matière fût exempte de tout droit de douane aux frontières. D'autres communes, pour protéger quelques industries locales, comme l'ébénisterie, auraient mis un droit *ad valorem* de 20 p. 100 sur les meubles provenant des communes voisines.

cles. La loi de 1816 disposait que l'on ne pourrait pas lever pour la commune, sur cet article, une somme supérieure à celle qui est perçue par l'État. La même loi admettait cependant qu'il pourrait être dérogé à cette règle par des ordonnances royales. Un décret-loi de 1852 a diminué de moitié les droits d'entrée au profit du Trésor; il en résultait une réduction forcée pour les droits perçus par les villes : mais la loi de finances de 1854 a rétabli les choses dans l'état antérieur, en portant le maximum des droits d'octroi sur les boissons perçus par les villes de 4,000 âmes ou plus au double des droits d'entrée levés au profit du Trésor. Aucune dérogation à ce maximum ne peut être établie que par une loi spéciale.

Pour rendre la fraude moins aisée, la loi de 1816 a admis que les communes formant la banlieue des grandes villes peuvent être assujetties à l'octroi, même contre leur volonté, à la condition que les droits perçus dans leur territoire soient versés dans leurs propres caisses. Ce n'est pas là une des moindres anomalies, une des moindres iniquités de ce système fiscal. Contrairement aux prescriptions aujourd'hui abrogées de l'ordonnance de 1814, les dépendances rurales de la commune, entièrement détachées du lieu principal, peuvent être assujetties à l'octroi.

Une commune ne peut recourir à l'octroi qu'en cas d'insuffisance de ressources. D'après la loi de 1816, la désignation des objets imposés, le tarif, le mode et les limites de la perception sont délibérés par les conseils municipaux. L'autorité supérieure peut approuver ou redresser les taxes, mais non en introduire de nouvelles, le préfet transmet au ministre de l'intérieur la délibération du conseil municipal, en y joignant son avis : le ministre saisit alors de cette affaire le conseil d'État, qui étudie le projet dans sa section de l'intérieur et dans sa section des finances. Il est superflu d'entrer ici dans le détail des formalités administratives qui doivent précéder l'autorisation d'un octroi : les mêmes règles étaient autrefois nécessaires pour la suppression.

La loi de 1867 sur les conseils municipaux a modifié quelques-unes des formes à suivre en pareil cas. En règle générale, un décret est nécessaire toutes les fois qu'il s'agit : 1° d'établir une taxe d'octroi dans une commune où cette taxe n'existe pas ; 2° de modifier les périmètres existants; 3° d'établir ou de renouveler une taxe sur des objets non compris dans le tarif général ; 4° d'établir ou de renouveler une taxe excédant le maximum fixé par le tarif général. Au contraire, l'approbation de la délibération du conseil municipal par le préfet est suffisante : 1° pour la prorogation des taxes additionnelles actuellement existantes ; 2° pour l'augmentation des taxes principales au

delà d'un décime, à la condition de ne pas dépasser le maximum fixé par le tarif général. Enfin la délibération du conseil municipal est exécutoire par elle-même, sauf le droit d'annulation par le préfet, mais sans être soumise à l'approbation préalable dans les cas suivants : 1° la suppression ou la diminution des taxes d'octroi; 2° la prorogation des taxes principales d'octroi pour cinq ans au plus ; 3° l'augmentation des taxes jusqu'à la concurrence d'un décime pour cinq ans au plus. En cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, l'approbation préalable du préfet serait nécessaire. Les surtaxes sur les boissons, supérieures au double du droit d'entrée, continuent à ne pouvoir être établies qu'en vertu d'une loi. Tout ce régime a reçu peu de modifications. Un décret du 12 février 1870 a dressé un tarif général des droits d'octroi déterminant la nomenclature des objets d'après six catégories, et le maximum des taxes suivant la population de la commune. L'article 49 de la loi de 1871 a aussi réservé au pouvoir central certains droits de contrôle.

Nous n'entrerons pas dans plus de détails sur le mécanisme de cette imposition : comme elle ne doit porter que sur les objets de consommation locale, on recourt aux expédients du *passe-debout* et de l'*entrepôt* pour faciliter le transit ou le séjour momentané de denrées non destinées à cette consommation.

Le nombre et surtout le produit des octrois se sont singulièrement accrus depuis le commencement de ce siècle : le tableau suivant, emprunté aux documents officiels et s'appliquant à tous les octrois de France y compris Paris, en est la preuve (1) :

(1) Nous avons dû refaire complètement le tableau qui figurait dans la précédente édition : c'est un des grands vices des statistiques administratives d'être très peu concordantes. Les chiffres des précédentes éditions étaient empruntés à la *Statistique générale de la France*, publiée par le bureau de statistique du ministère de l'agriculture et du commerce. Les chiffres de notre tableau actuel, en ce qui concerne le revenu net et les frais de perception des octrois, sont tirés de l'étude détaillée publiée dans la livraison de janvier 1882 du *Bulletin de statistique* du ministère des finances. C'est surtout en ce qui concerne les frais de perception que les données de ce dernier recueil diffèrent, jusqu'à l'année 1862 inclusivement, des données fournies par la *Statistique générale* (du ministère du commerce). Cette différence vient peut-être de ce que les octrois d'un grand nombre de communes sont affermés ou plutôt l'étaient anciennement, et de ce que la statistique du ministère des finances n'a pas compris dans les frais de perception les dépenses à la charge des adjudicataires, élément, au contraire, que la statistique de la France a dû faire entrer dans ses calculs. Nous signalons, d'ailleurs, sans avoir la prétention de les expliquer, ces divergences regrettables. Il est, en tout cas, certain que les frais de perception des droits d'octroi ont dû notablement diminuer depuis 30 ou 40 ans. Le chiffre de la première année du tableau (1823) reste emprunté à la *Statistique générale de la France*, le *Bulletin de statistique* (du ministère des finances) ne commençant ses investigations qu'à partir de 1831. (Note de la 3e édition.)

ANNÉES.	NOMBRE de communes à octrois.	POPULATION comprise dans le rayon de l'octroi.	PRODUIT net des octrois.	FRAIS de perception.	TAXE annuelle par habitant.	FRAIS de perception p. 100 relativement au produit brut.
			milliers de fr.	milliers de fr.	fr. c.	fr. c.
1823	1,434	5,997,000	44,674	17,197	10 32	27 80
1833	1,448	6,306,378	59,693	6,244	10 46	9 80
1843	1,457	7,296,932	70,671	12,418	11 40	15 »
1853	1,435	7,329,782	86,764	9,669	13 05	10 20
1862	1,510	9,582,144	143,311	14,098	16 43	9 50
1866	1,530	10,121,031	176,123	15,742	18 96	8 21
1871	1,510	10,397.022	140,016	16,571	15 05	10 54
1872	1,508	10,462,670	181,922	17,510	18 71	8 83
1875	1,528	10,555,183	216,594	18,967	22 43	8 20
1879	1,546	11,090,000	244,125	21,949	24 »	8 27
1880	1,536	»	254,625	22,437	» »	8 09

Ces chiffres sont intéressants à bien des points de vue et méritent d'être examinés de près. Dans ces cinquante-huit années le nombre des communes à octroi a augmenté presque constamment, quoique légèrement. La population comprise dans le rayon de l'octroi s'est accrue bien davantage, puisque de moins de 6 millions d'âmes elle a passé à plus de 11 millions en 1879, ce qui s'explique par le développement des communes urbaines. C'est environ le tiers de la population française qui est soumis à ces taxes particulières de consommation. Le produit net des octrois s'est surtout multiplié : il était presque six fois aussi considérable en 1880 qu'en 1823 : il a suivi, d'ailleurs, la progression des impôts indirects en général, avec cette différence que, la population soumise à l'octroi augmentant, la charge par tête n'a pas tout à fait doublé : elle était en 1875 de 22 fr. 43 en moyenne et probablement de 25 fr. en 1880 ; pour une famille comprenant quatre personnes elle monte ainsi à 90 ou 100 francs par an : disons, comme correctif, que si beaucoup de droits d'octroi ne sont nullement proportionnels à la valeur des objets imposés et s'ils portent en général sur les denrées de consommation commune, il en est cependant un bon nombre qui grèvent des articles dont usent peu les classes pauvres, de sorte que l'impôt d'octroi est encore très loin de constituer, comme on se l'imagine, un impôt de capitation.

On doit remarquer que les frais de perception des octrois ne se sont pas élevés en proportion du revenu : ils étaient de 17,197,000 fr. en 1823, ils sont descendus à 12,418,000 fr. en 1843, ils sont remontés à 17,500,000 en 1872, puis à 22 millions et demi en 1880 : la proportion des frais de perception à la recette brute a donc très notablement diminué : de 27 fr. 80 p. 100 en 1823 ou même de 15 p. 100 en

1843 elle est tombée à 8,09 en 1880 (1). Cette dernière proportion est sans doute encore assez élevée; mais ce n'est qu'une moyenne, elle est plus faible dans les grandes villes, notamment à Paris où elle ne dépasse guère 5 p. 100. Il résulte de ces faits qu'une partie des critiques qu'adressent les publicistes aux droits d'octroi, celles du moins qui portent sur l'élévation des frais de perception, sont beaucoup moins exactes aujourd'hui qu'autrefois. Les économistes qui écrivaient de 1820 à 1830 quand les frais de perception dépassaient en moyenne 20 à 25 p. 100 pouvaient se servir de cet argument, qui a perdu beaucoup de sa force aujourd'hui que ces frais sont en moyenne de 8 p. 100. Comme ce n'est là toutefois qu'une moyenne, il est probable qu'il reste encore de petites communes à octroi où les frais de perception doivent être de 20 à 25 p. 100; dans certaines grandes villes, ils sont encore parfois assez élevés et vont jusqu'à 10 ou 12 p. 100.

Le tableau suivant que nous dressons d'après les détails fournis par le *Bulletin de statistique* (janvier 1882) donne la répartition des droits d'octroi par catégories de marchandises à Paris en 1880 et dans les autres communes de France en 1879 :

OBJETS soumis à l'octroi.	PRODUIT BRUT		TAXE PAR HABITANT		
	à Paris.	dans les autres communes.	à Paris.	dans les autres communes.	moyenne.
	fr.	fr.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
Vins	51,224,225	25,550.000 (1)	23 20	2 77	7 00
Cidres et poirés	233,027	2,290,000	0 11	0 25	0 23
Bières	4,193,525	9,250,000	2 18	1 02	1 20
Alcools	10,545,504	7,811,000	4 80	0 87	1 68
Autres liquides	9,842,315	3,451,000	4 40	0 38	1 20
Comestibles	28,951,329	43,844,000	13 14	4 77	6 59
Combustibles	13,405,588	12,881,000	6 09	1 44	2 36
Fourrages	4,880,481	8,994,000	2 18	1 00	1 25
Matériaux	16,001,988	12,166,000	7 27	1 35	2 54
Objets divers	2,585,410	4,510,000	1 15	0 50	0 63
	141,863,392	130,737,000	64 52 (2)	14 35	24 68

(1) Pour les vins, les cidres et les alcools les chiffres des communes autres que Paris sont ceux de l'année 1878, les autres chiffres pour les mêmes communes sont ceux de 1879 : tous les chiffres pour Paris concernent 1880.

(2) Le *Bulletin de statistique* donne pour Paris, en 1879, le chiffre de 68 fr. 54, comme proportion moyenne des droits d'octroi, mais il ne calcule la population de Paris que d'après le recensement de 1876 dont les résultats étaient de beaucoup dépassés en 1879 et surtout en 1880.

Ce qui frappe dans ce tableau, c'est d'abord l'énormité de la taxe à

(1) Voir la note de la page 732.

Paris : elle était en moyenne de 64 fr. 52 par tête en 1880, soit de 258 fr. par famille de quatre personnes sans compter tous les autres impôts généraux ou locaux. En soi-même, ce chiffre ne serait pas exorbitant, si les droits d'octroi étaient tout à fait proportionnels à la fortune ; mais, comme on le voit, une grande partie du produit vient des consommations de bouche. A Paris, ces consommations en 1880 produisaient une centaine de millions en chiffres ronds sur 141 millions, car la catégorie appelée autres liquides ne contient guère, sauf l'huile à brûler, que des boissons de table ou des condiments. Dans cette grande ville plus de 35 p. 100 du produit de l'octroi viennent d'un droit uniforme sur les vins sans distinction de qualités, car tous les vins en cercles sont assujettis à la même taxe. Les droits d'octroi à Paris, combinés avec les autres droits sur les vins perçus pour l'État, dépassent la valeur vénale au lieu de production des vins de la qualité la plus commune. On remarquera que le produit des droits d'octroi sur l'alcool ne dépasse pas à Paris le cinquième du produit des droits sur les vins (1).

Si l'on veut se rendre compte de la distribution de l'impôt d'octroi entre les différentes classes de la population parisienne, on doit d'abord mettre de côté les taxes portant sur des objets qui ne sont pas de consommation commune : ainsi, celle sur les matériaux (produit 16,001,000 fr.), sur les fourrages (4,880,000 fr.), sur les objets divers (2,585,000 fr.), même sur les combustibles (13,405,000 fr.), et sur les comestibles autres que les liquides (28,951,000 fr.). Toutes les catégories qui viennent d'être dénommées comprennent des articles dont la consommation, sans être strictement proportionnelle à la fortune, a avec elle une certaine relation. Les matériaux pour un grand hôtel paient plus que les matériaux pour une maison comprenant plusieurs douzaines de ménages d'ouvriers. Les chevaux du riche paient sur les fourrages, tandis que le pauvre qui n'a pas de chevaux ne supporte cette taxe que dans des proportions infinitésimales par le renchérissement des frais de camionnage ou du transport des personnes à l'intérieur. Pour les comestibles non dénommés, la viande de boucherie n'étant astreinte qu'à un droit très faible, la farine étant complètement exempte, les articles les plus taxés sont en partie des articles qui sont surtout consommés par les classes aisées, comme le poisson autre que la morue qui est exempte, les œufs, le beurre, les volailles, pâtés, truffes, etc. : la taxe portant sur cette catégorie n'est donc pas une taxe de capitation. Il en est de même à un moindre degré pour

(1) Ces lignes sont devenues un peu moins exactes depuis 1880, parce que le droit d'octroi a été très faiblement diminué en 1881 et que le phylloxera a fait singulièrement renchérir le vin au lieu de production. (Note de la 3e édition.)

les combustibles : chacun, même le pauvre, a besoin de feu, mais le riche, qui a de grands appartements et qui chauffe à la fois un grand nombre de pièces, contribue beaucoup plus que le pauvre ou que l'ouvrier à un impôt de ce genre. Si l'on réunit toutes ces catégories qui ne comprennent pas que des droits analogues à une capitation, on trouve que toutes ensemble elles produisent 66 millions à la ville de Paris, soit 30 francs en moyenne par habitant : comme le riche contribue plus à ces taxes, on peut admettre que la contribution par tête d'une famille ouvrière à cette première catégorie de droits est d'un tiers à peine de ce chiffre moyen et ne s'élève qu'à 10 francs.

Au contraire, les droits de l'autre catégorie, c'est-à-dire sur les vins (produit 51,224,000 fr.), sur les cidres, poirés (233,000 fr.), sur l'alcool (10,545,000 fr.), sur la bière (4,193,000 fr.), sur les autres liquides (9,842,000 fr.), sans être des impôts de capitation, n'ont pas une relation étroite avec la fortune des contribuables : or, il y a là plus de 75 millions qui, répartis par tête, donneraient environ 35 francs. Mais il faut réduire cette somme de près de moitié, parce que le riche, outre sa consommation personnelle, paie celle de ses domestiques et de ses invités. Un membre d'une famille ouvrière paie donc en moyenne à Paris 17 à 20 francs à l'octroi pour les boissons ou liquides de consommation usuelle, plus 10 fr. pour les comestibles, les combustibles, etc. : c'est par conséquent 27 à 30 fr. d'impôt qu'il acquitte de ce chef, soit pour quatre personnes composant une famille ordinaire 100 à 120 fr. par an.

Ces considérations suffisent à établir que l'octroi n'est pas le meilleur des impôts. Il est vrai de dire que le taux des salaires a une certaine tendance à s'accroître en proportion des taxes. Néanmoins, certaines consommations peuvent être influencées par les droits d'octroi. Pourquoi l'ouvrière parisienne isolée hésite-t-elle parfois à recourir à l'usage du vin pour soutenir ses forces? Parce que l'octroi et les droits de toute sorte prélèvent près de 20 centimes par litre. La consommation de vin à Paris par tête d'habitant est de 200 litres ; elle s'élève d'après la statistique générale de France à 301 litres dans les autres communes à octroi du département de la Seine, à 269 litres dans les communes à octroi de Seine-et-Oise, à 268 litres dans celles de la Loire ; dans 25 départements la consommation moyenne en vin des communes à octroi est plus forte qu'elle ne l'est à Paris, parce que les droits y sont peu élevés et qu'à Paris ils sont excessifs. Sans l'octroi, la consommation du vin à Paris augmenterait probablement d'un tiers ou d'un quart et atteindrait 250 litres par tête.

L'octroi est donc un impôt qui n'offre pas l'égalité désirable. Il serait

bon de le remplacer par des taxes plus proportionnelles ; l'impôt foncier et l'impôt sur les loyers paraissent tout indiqués pour cet office ; ils auraient, cependant, du mal à y suffire. La taxe sur les loyers est, en effet, la seule qui soit, dans une ville, à peu près proportionnelle à la fortune ou aux revenus des habitants. Un impôt municipal sur les revenus déclarés aurait les plus grands inconvénients. L'impôt sur le revenu est un instrument trop délicat et trop dangereux pour que l'État en accorde le maniement aux municipalités des grandes villes.

On devrait admettre aussi que l'impôt foncier fût augmenté pour faciliter la suppression des octrois : cette suppression profiterait, en effet, dans une certaine mesure aux propriétaires des villes. Une partie de la population qui aujourd'hui se précipite dans la banlieue et en dehors des barrières afin d'échapper aux lourds impôts de consommation locaux reviendrait se fixer dans l'enceinte des villes.

Nous reconnaissons que la suppression des octrois, si l'on ne dispose pas de grands excédents d'impôts, serait une opération très difficile. La plupart des villes, en effet, surtout en France, se sont livrées depuis vingt-cinq ou trente ans à des dépenses désordonnées : leurs finances sont obérées par des dettes énormes dont le poids heureusement diminue par l'amortissement obligatoire, mais qui grèveront encore lourdement nos enfants et nos petits-enfants. Il ne faut pas se dissimuler que, pour supprimer les octrois, il faudrait une énorme augmentation de nos principales contributions directes. A Paris, par exemple, en 1876, le montant des quatre contributions directes en principal et en centimes additionnels s'élevait aux chiffres suivants :

Contribution foncière.	Contribution des portes et fenêtres.	Contribution personnelle mobilière.	Contribution des patentes.
—	—	—	—
Francs.	Francs.	Francs.	Francs.
28,460,000	10,458,000	20,108,000	46,815,000
		105,843,000	

Au premier abord la réforme ne semble pas fort malaisée : les quatre contributions directes rapportant alors à Paris en principal et en centimes additionnels 106 millions de francs et l'octroi environ 128 millions, il eût suffi d'augmenter de 120 p. 100 le chiffre des contributions directes pour remplacer l'octroi (1). En réalité, le problème serait moins

(1) En 1882 le produit des droits d'octroi était de 149 millions et demi ; le rendement des trois premières contributions directes avait légèrement augmenté ; mais celui des patentes avait baissé par suite de la réduction du nombre des centimes additionnels généraux dont cette contribution est grevée pour l'État. (Note de la 3e édition.)

facile : il est évident que des quatre contributions directes il y en a une, celle des patentes, qui ne peut être accrue sans iniquité et sans danger. Elle est déjà excessivement lourde : puis, ce serait tourner dans un cercle vicieux que de remplacer un impôt de consommation par un impôt sur les affaires. Les trois contributions directes autres que les patentes produisent à Paris 60 à 65 millions de francs. Pour remplacer l'octroi, il faudrait leur demander en plus 149 millions environ; par conséquent, il faudrait au moins les tripler. Actuellement, l'impôt foncier (centimes additionnels compris) prélève à Paris un peu plus de 5 p. 100 environ du revenu net des contributions : car l'impôt foncier en principal et en centimes additionnels montait à 28 millions et demi en 1876, et la valeur locative des constructions à Paris s'élève à 540 millions de francs, d'après le cadastre révisé en 1878, chiffre peut-être un peu inférieur à la réalité. Il faudrait donc porter le taux de l'impôt foncier à 16 p. 100 environ du revenu, ce qui serait une proportion élevée sans doute, mais beaucoup moindre que celle qui est adoptée dans plusieurs villes des États-Unis. Quant à l'impôt personnel et mobilier et à celui des portes et fenêtres, deux taxes que nous voudrions voir fondre ensemble, ils prélèvent au plus 10 p. 100 du montant des valeurs locatives d'habitation (les usines et les établissements industriels et commerciaux en étant exempts) : on devrait tripler ces impôts et les porter à 30 p. 100. Le taux de 30 p. 100 pour l'impôt sur les loyers et celui de 16 p. 100 pour l'impôt foncier sont-ils exorbitants? Ils sont très lourds; et il est probable qu'ils paraîtraient intolérables.

On pourrait diminuer dans une certaine mesure l'augmentation de l'impôt mobilier en révisant la taxe sur les terrains à bâtir : ceux-ci jouissent dans les grandes villes d'une immunité injustifiable. Ils ne paient qu'une contribution nominale, égale à celle qu'acquittent les terres en culture de première classe. Nous nous sommes expliqué ailleurs (1) sur l'injustice sociale et les fâcheuses conséquences de ce traitement privilégié. En faisant payer aux terrains à bâtir une contribution égale à 8 ou 10 p. 100 de l'intérêt de la somme représentant leur valeur vénale d'après les prix de vente dans chaque quartier, on obtiendrait probablement à Paris 3 ou 4 millions qui aideraient, dans une très faible mesure, il est vrai, à la suppression des octrois.

On ne devrait pas, en tout cas, remplacer l'octroi uniquement par l'augmentation de l'impôt foncier : en voici la raison. Quoique l'impôt foncier sur les maisons retombe en définitive dans les villes prospères (voir le chapitre VII, page 354) sur les locataires, néanmoins

(1) Voir notre *Essai sur la Répartition des Richesses et sur la tendance à une moindre inégalité des conditions* (2e édition, Paris, Guillaumin, 1882), chapitre VII.

comme les gens ignorants ne se rendent pas compte de cette incidence, comme, en outre, il faut du temps pour que cette répercussion s'accomplisse, les membres des municipalités des grandes villes, lesquels représentent en général le parti populaire, pourraient être enclins à augmenter considérablement les dépenses, dans la pensée que les propriétaires seuls en paieraient les frais et que les ouvriers n'y contribueraient pas. Rien ne serait plus faux que ce calcul, mais il est possible. Si les ouvriers, comme tous les autres contribuables, avaient à supporter une taxe élevée sur les loyers d'habitation, en remplacement des droits d'octroi, ils verraient nettement que toute augmentation de dépenses est pour eux une charge lourde, et ils imposeraient à leurs mandataires l'économie. Il doit y avoir dans tout pays une certaine harmonie entre la nature des impôts et le droit de suffrage. Dans les contrées où règne le suffrage censitaire, on peut, sans de très grands inconvénients, faire de la propriété la base principale des impositions : c'est ce qui arrive dans les comtés, les bourgs et les paroisses de l'Angleterre; on est sûr, en effet, que les propriétaires, qui forment la masse électorale, auront soin de ne pas s'imposer de trop lourdes charges, c'est-à-dire d'être assez ménagers dans les dépenses publiques. Au contraire, dans les pays où le suffrage universel est souverain, on ne saurait sans imprudence et sans iniquité faire de la propriété la principale base des impôts : il est clair, en effet, que le gros des électeurs, qui n'est pas propriétaire, serait induit à la longue à multiplier des dépenses qu'il ne paierait pas, ou plutôt qu'il croirait ne pas payer : or, en fait, il en supporterait le poids par voie de répercussion. Voilà pourquoi la contribution sur les loyers, qui est une sorte d'impôt mixte entre les taxes de consommation et les taxes sur la propriété, nous paraît devoir jouer un grand rôle à l'avenir et devoir être un des principaux substituts des octrois.

Le *Bulletin de statistique et de législation comparée* du ministère des finances a publié, dans la livraison du mois de février 1877, toute une série de renseignements instructifs sur les octrois en France ; nous en composons le tableau suivant qui s'applique à l'année 1876 et aux vingt-trois principales villes de France (1).

(1) Nous n'avons pas consacré dans ce tableau une colonne spéciale à la quatrième contribution directe, celle des patentes, mais le produit de cette contribution est compris dans la dernière colonne avec ceux des trois autres contributions directes. Nous n'avons pas pour une année postérieure les chiffres des contributions directes : ceux des trois premières se sont depuis lors légèrement accrus. Quant au produit des droits d'octroi, le *Bulletin de statistique* de janvier 1882 le donne pour les principales villes de France en 1879. Voici ce produit pour les villes citées dans le texte : Lyon, 10,368,043 fr.; Marseille, 9,636,887; Bordeaux, 4,984,713; Lille, 3,688,850 ;

VILLES.	PRODUIT des droits d'octroi.	PRODUIT DE LA CONTRIBUTION foncière en principal et centimes additionnels.	personnelle et mobilière en principal et centimes additionnels.	des portes et fenêtres en principal et centimes additionnels.	PRODUIT total des quatre contributions directes y compris les patentes.
	Milliers de francs.	Milliers de francs.	Milliers de francs.	Milliers de francs.	Milliers de francs.
Paris	124,288	28.460	20,108	10,458	105,843
Lyon	11,138	3,146	1.948	1,273	13,688
Marseille	9,782	2,638	2,285	1,199	11,084
Bordeaux	4.267	2,049	1,343	910	9,052
Lille	3.717	1,001	770	768	4,888
Nantes	2.309	811	573	526	3.662
Toulouse	2,904	787	509	586	3,272
Rouen	3,499	1,432	688	613	4,761
Le Havre	2,484	1,085	604	450	4,015
Saint-Étienne	2,847	547	373	377	2.596
Reims	1,072	357	319	336	2,433
Roubaix	1,350	375	240	276	2,138
Nimes	1,095	462	242	248	1,785
Amiens	1,107	588	362	292	2,173
Angers	1,096	466	326	308	1,761
Nancy	1,363	203	262	227	1 559
Limoges	1,140	255	232	190	1,306
Toulon	1,267	272	313	159	1,309
Nice	1,277	441	301	121	1,595
Rennes	1.148	330	214	145	1,221
Tours	1,023	348	227	164	1,203
Versailles	1,146	370	326	185	1,359
Grenoble	1,049	271	145	95	1,129

D'après ces renseignements, le produit des droits d'octroi ne dépasse que dans deux villes, Paris et Saint-Étienne, l'ensemble des produits des quatre contributions directes. Mais, ainsi que nous l'avons expliqué, il faut mettre à part la contribution des patentes qui grève le commerce et qui est déjà très lourde, et il ne faut comparer l'octroi qu'aux trois premières contributions directes, c'est-à-dire la contribution foncière, la personnelle et mobilière et celle des portes et fenêtres. Pour supprimer l'octroi, il faudrait tripler le taux de ces trois contributions à Paris; à Saint-Étienne aussi il faudrait au moins les tripler; il en serait à peu près de même à Grenoble et à Nice. A Nancy, à Limoges, à Toulon on devrait, pour supprimer les octrois, augmenter les trois premières contributions directes

Nantes, 2,327,260; Toulouse, 2,750,188; Rouen, 3,755,347; le Havre, 2,609,420; Saint-Étienne, 2,572,722; Reims, 1,183,839; Roubaix, 1,476,698; Nimes, 1,026,865; Amiens, 1,217,000; Angers, 1,161,000; Nancy, 1,622,543; Limoges, 1,247,712; Toulon, 1,307,483; Nice, 1,466,218; Rennes, 1,130,917; Tours, 1,052,000; Versailles, 1,138,329; Grenoble, 1,017,255. On voit que les chiffres de 1879 ne diffèrent pas en général énormément de ceux de 1876; ils sont un peu plus élevés dans certaines villes, mais plus bas aussi dans quelques autres, notamment à Lyon et à Marseille. Quant à Paris, l'octroi y a produit 149 millions en 1882. La question du remplacement des droits d'octroi reste donc à peu près dans le même état. (Note de la 3e édition.)

de 180 p. 100; à Reims, de 175 p. 100; de 160 p. 100, à Toulouse et à Marseille; de 150 p. 100, à Lille et à Roubaix; de 140 p. 100, à Tours; de 130 p. 100, à Versailles et à Rouen. Pour les autres villes comprises dans le tableau qui précède, la réforme paraît plus aisée; à Nantes, il suffirait d'augmenter de 120 p. 100 les trois premières contributions directes; au Havre et à Nîmes, de 115; à Reims, de 105; à Bordeaux et à Amiens, de 100 p. 100; à Angers, de 95 p. 100.

Si l'on considère que dans les grandes villes l'impôt foncier, y compris les centimes additionnels, représente de 6 à 7 p. 100 de la valeur locative des immeubles, l'impôt mobilier 7 à 8 p. 100 de l'ensemble de la valeur locative des loyers d'habitation, et enfin que la contribution des portes et fenêtres égale à peu près 3 ou 4 p. 100 de cette même valeur, il en résulte que pour la suppression des octrois l'impôt foncier devrait être porté dans la plupart des grandes villes à 15 ou 20 p. 100 du revenu des immeubles, l'impôt mobilier à 18 ou 24 p. 100, et enfin l'impôt des portes et fenêtres à 7 ou 10 p. 100; en un mot les immeubles auraient à supporter, dans les grandes villes, une charge totale égalant 40 ou 60 p. 100 du revenu, cette charge représentant à la fois les impôts directs actuels et les surtaxes que la suppression des octrois rendrait nécessaires. Une partie de cette taxe totale de 40 à 60 p. 100 serait mise à la charge du propriétaire, et l'autre moitié à la charge du locataire.

Ces chiffres sont élevés; mais peut-on dire qu'ils soient absolument intolérables? Les loyers hausseraient dans une certaine proportion, mais la vie matérielle serait moins chère. Il ne s'agit, somme toute, que de faire payer, en la répartissant mieux et plus équitablement, la même somme d'impôts. Chacun profite des embellissements des grandes villes en proportion de ses propriétés et de sa fortune, il est donc juste que chacun y contribue dans la même proportion (1).

Dans un prochain avenir, d'ailleurs, ces taxes directes locales deviendraient moins élevées : la plupart des grandes villes ont fait dans le dernier quart de siècle des travaux de luxe avec une véritable prodigalité. Il est désirable que, dans le prochain demi-siècle, elles

(1) Nous maintenons ici le texte des éditions antérieures; mais il nous paraît très difficile que la suppression des octrois puisse s'opérer par la simple substitution de taxes directes aux droits d'octroi actuels; il faudrait, pour que la réforme ne parût pas intolérable aux contribuables, ou que les budgets municipaux, grâce aux excédents de recettes et aux économies, permissent des dégrèvements, ou que l'État, ayant de larges excédents de recettes, pût donner, comme en Belgique, aux localités une partie du produit des impôts nationaux. Nous devons ajouter qu'il y a dans notre fiscalité nombre d'impôts, notamment ceux d'enregistrement et sur les transports, qui sont plus préjudiciables que les octrois, lesquels, à la rigueur, peuvent être tolérés dans un pays lourdement chargé. (Note de la 3e édition.)

ne s'abandonnent pas à de semblables entraînements, et que, sans renoncer à s'embellir et à s'orner, elles y mettent plus de mesure. Or, presque toutes ces villes ont contracté des emprunts qui ne sont pas perpétuels, qui s'amortissent par des tirages périodiques; dans vingt ou trente ans un grand nombre de ces emprunts auront disparu, dans soixante-quinze ans ils auront tous été remboursés; probablement ils n'auront été qu'en partie remplacés par de nouveaux. Les taxes directes sur les propriétés et sur les loyers, établies pour remplacer les octrois, pourraient donc dans un quart de siècle être réduites; elles le seraient même probablement longtemps auparavant, parce que la suppression de ces barrières augmenterait la population; l'affluence dans les villes ferait hausser les terrains, la valeur vénale et le revenu des propriétés; la matière imposable augmentant ainsi chaque jour, la proportion de l'impôt foncier au revenu et de l'impôt mobilier à la valeur locative pourrait décroître.

Le mérite de ces changements serait de laisser à l'industrie et au commerce plus de liberté, de ménager davantage l'ouvrier et le petit bourgeois sur qui pèsent le plus aujourd'hui les taxes d'octroi, et d'inspirer aux municipalités ainsi qu'au corps électoral une grande modération dans les dépenses en lui rendant plus sensible par l'impôt direct sur les propriétés et sur les loyers le poids des charges locales.

Nous avons déjà parlé des frais de perception des octrois qui sont en moyenne pour toute la France de 8,09 p. 100 en 1880. La proportion des frais varie beaucoup suivant les villes. Le minimum des frais pour les vingt principales villes de France est pour l'année 1879 : à Paris (5,02 p. 100) : viennent ensuite Roubaix (6,26 p. 100), Lille (7,75 p. 100), Rennes (8,73), Lyon (7,67), Grenoble (9,59), Nancy (8,40), le Havre (9,49), Nice (9,20), Saint-Étienne (11,90), Nîmes (10,82), Reims (11,04), Limoges (10,32), Toulon (11,41), Nantes (12,24), Toulouse (15,34), Versailles (17,93), Rouen (13,58), Marseille (11,52), Bordeaux (14,65). La proportion de ces frais de perception varie naturellement suivant plusieurs causes; les deux principales sont l'étendue des villes, par conséquent du périmètre à surveiller, et le taux des tarifs. A Bordeaux, par exemple, la ville est grande, les droits d'octroi sont assez modérés, et comme les frais sont à peu près les mêmes pour un produit considérable que pour un produit modique, il en résulte que la proportion des frais de perception au rendement y est particulièrement élevée.

Un pays voisin du nôtre, la Belgique, a eu le courage de supprimer naguère les octrois. Il n'a pas adopté la méthode de remplacement indiquée plus haut : diverses considérations l'en ont détourné, notamment celle que des remaniements considérables aux impôts

directs pourraient rendre nécessaires des changements aux lois sur le cens électoral (1). Le produit net des octrois en Belgique pour l'année 1858 avait été de 10,876,085 francs, et les frais de perception s'étaient élevés à 1,500,000 francs en chiffres ronds, soit ensemble 12,376,085 francs. La loi du 18 juillet 1860 décréta que les « imposi- « tions indirectes connues sous le nom d'octrois étaient abolies et ne « pourraient être rétablies; » une loi postérieure (celle du 2 août 1860) déclara que l'interdiction ne comprenait pas les autres taxes indirectes locales comme les droits d'étalage, de place ou de station aux foires, halles et marchés, les droits de jaugeage, de pesage, etc., ceux de quai, de bassin, de tonnage, etc., ceux de vidanges, de boues, d'immondices, ceux de porte, de pont, d'écluse et ceux de magasin autres que les droits d'entrepôt sur les objets soumis à l'octroi, enfin les droits de timbre ou estampille sur les toiles ou autres marchandises.

Pour fournir aux communes les ressources que la suppression des octrois leur enlevait, on partit du principe que cette réforme profiterait à l'ensemble du pays, aux campagnes comme aux villes; l'État se dessaisit, au profit des communes, d'une partie de ses ressources, et il augmenta certains impôts indirects nationaux; les droits d'accise sur les vins et les eaux-de-vie furent accrus dans une proportion égale au droit d'octroi moyen réparti sur la consommation totale du royaume; les droits sur les bières et les vinaigres, ainsi que ceux sur les sucres, furent également augmentés. L'État attribua aux communes une part de 40 p. 100 dans le produit brut des recettes de toute nature du service des postes, une part de 75 p. 100 dans le produit des droits d'entrée sur le café, enfin une part de 34 p. 100 dans le produit des droits d'accise sur les vins et eaux-de-vie provenant de l'étranger, sur les eaux-de-vie indigènes, sur les bières et vinaigres et sur les sucres.

Le revenu ainsi attribué aux communes sur les recettes de l'État, et connu sous le nom de fonds communal, est réparti chaque année entre elles d'après les rôles de l'année précédente, au prorata du principal de la contribution foncière sur les propriétés bâties, du principal de la contribution personnelle et du principal de la contribution des patentes. Une somme égale au quart présumé de sa quote-part dans la répartition annuelle est versée au commencement du deuxième, du troisième et du quatrième trimestre, à la caisse de chaque commune à titre d'à-compte. La même loi assurait aux com-

(1) Cette considération se trouve dans l'exposé des motifs du projet de loi touchant la suppression des octrois.

munes un minimum de 15 millions de francs jusqu'au 31 décembre 1861 pour ces recettes du fonds communal. Les revenus de ce fonds, en 1861, se sont élevés à 15,253,000 francs, soit 4 millions et demi environ au delà des recettes nettes que produisaient les octrois. On remarquera que ce fonds communal, formé par des prélèvements sur les ressources générales de l'État, ne se distribuait pas seulement aux communes à octroi ; celles-ci ont la plus grande part, 12 millions en chiffres ronds sur 15 millions et quart, mais les autres communes qui n'avaient jamais eu d'octroi y puisent aussi ; en 1861, elles en retirèrent 3,265,000 fr.

La réforme belge a été expérimentée depuis près d'un quart de siècle ; elle a pleinement réussi et elle reste un titre d'honneur pour son auteur, M. Frère-Orban. L'importance de ce fonds que l'État répartit ainsi aux communes croît sans cesse ; d'après le budget des voies et moyens de 1868 ce fonds devait s'élever à 17,136,000 francs, lesquels provenaient des ressources suivantes :

75 p. 100 du produit des droits d'entrée sur le café			1,875,000
35 p. 100 du produit des droits	d'entrée sur	les eaux-de-vie	175,000
		les bières et vinaigres.	60,000
	d'accise sur	les vins	1,130,000
		les eaux-de-vie	4,250,000
		les bières et vinaigres.	4,840,000
		les sucres	1,100,000
41 p. 100 du produit des recettes de toute nature du service des postes			2,706,000
Total			17,136,000

Les chiffres qui précèdent sont puisés dans la grande publication officielle sur l'abolition des octrois en Belgique. D'après l'Annuaire de statistique de M. Maurice Block le fonds communal, formé par des prélèvements sur diverses recettes de l'État, est évalué dans le budget de 1881 à 25,683,000 francs, dont voici les origines :

	Francs.
Prélèvement sur le revenu des douanes	3,510,000
— sur le revenu de l'impôt sur le vin	1,470,000
— sur les eaux-de-vie indigènes	9,345,000
— sur les bières et les vinaigres	5,047,000
— sur les sucres	1,540,000
— sur les produits nets de la poste	4,771,000
Total	25,683,000

On voit combien ces ressources se sont accrues depuis 1860. Les communes à octrois n'ont donc pas eu à se plaindre. Dans les pre-

miers temps on prétendait que la suppression des octrois diminuerait l'élasticité de leurs ressources; il n'en a rien été, puisqu'en vingt ans la part des revenus que l'État leur abandonnait s'est accrue de 60 p. 100. On disait aussi au début que le nouveau régime sacrifiait les campagnes aux villes puisqu'il rendait générales les surtaxes qui auparavant n'étaient que locales, comme celles sur les vins, sur les eaux-de-vie, sur la bière. Cette critique n'était pas complètement juste, parce que la suppression des entraves à l'entrée des villes rend plus facile la consommation des produits agricoles et en augmente la demande, parce que, en outre, les communes qui n'avaient jamais eu d'octroi eurent part au fonds communal formé par l'État.

On reproche aussi à la réforme belge de n'avoir pas atteint le but qu'elle poursuivait en ce sens que le prix des produits jadis grevés de droits d'octroi et désormais affranchis n'aurait pas diminué dans les grandes villes. Un rapport officiel belge fait avec raison remarquer que la suppression des octrois peut avoir eu plusieurs effets bienfaisants et latents : empêcher la hausse des produits naturels, améliorer la qualité des mêmes produits. Si l'on prend la moyenne du prix de la viande d'après les mercuriales dans les quatre grandes villes du pays, pendant les cinq mois qui ont précédé et pendant les cinq mois qui ont suivi l'abolition des octrois, on trouve que le prix a baissé légèrement à Bruxelles, à Gand et à Liège, tandis qu'il a augmenté à Anvers. Il reste à savoir si ce n'est pas une cause locale qui l'a fait augmenter à Anvers (1).

Les statistiques sont impuissantes à saisir les conséquences de beaucoup de réformes fiscales, parce que ces réformes n'ont pas toujours des effets directs et immédiats, que leur influence est souvent différée et détournée. Il ne peut y avoir aucun doute que la réforme n'ait profité à la fois au consommateur, au producteur et au commerçant.

Les critiques fondées que l'on peut adresser à la réforme belge, c'est d'avoir fait payer en grande partie par l'État les frais de l'abolition des octrois, c'est, en outre, de s'être arrêtée à moitié chemin, puisqu'à des taxes de consommation nuisibles elle a substitué d'autres taxes de consommation, mieux assises il est vrai. L'État désormais est chargé de fournir une grande partie des ressources des localités, il n'a plus par conséquent la même liberté d'action pour ses propres finances. Il eût été préférable, selon nous, de remplacer en partie, pour la moitié par exemple, les taxes d'octroi par des surtaxes

(1) *Abolition des octrois communaux en Belgique.* Documents et discussions parlementaires, t. I, p. 536.

aux impôts locaux sur la propriété et sur les loyers. La réforme telle que le gouvernement belge l'a pratiquée ne peut être entreprise que par un État ayant de forts excédents de recettes et pouvant faire des sacrifices notables. Malgré ces réserves, nous sommes fort disposé à admettre que la réforme des octrois est une mesure assez laborieuse et d'un assez général intérêt, pour qu'il soit utile que l'État y contribue, quand il le peut, en accordant aux communes quelques secours temporaires.

Le plus grand obstacle à un bon régime financier local, c'est l'excessif développement des dépenses des localités. Toutes les assemblées départementales et municipales veulent se signaler par de grandes œuvres, les unes d'un intérêt public réel, les autres de pure ostentation. Ce zèle est louable en principe, mais il conduit souvent à des entreprises exagérées. Il n'est guère de pays dans le monde civilisé où les provinces et surtout les villes ne se soient laissé entraîner à un gaspillage regrettable des deniers publics. L'exemple de la France n'est pas unique en ce genre. L'Angleterre, l'Italie, les États-Unis d'Amérique nous offrent des preuves frappantes de ces mêmes entraînements : la Belgique, non plus, n'en est pas exempte, et, en cherchant bien, il est presque certain que l'Allemagne nous fournirait aussi la démonstration de cette thèse. On sait combien se sont accrus en France les centimes additionnels locaux aux contributions directes; en 1803, ils ne produisaient que 57 millions de francs; en 1864, ils avaient rapporté 206,244,000 francs; en 1869, ils fournissaient 243 millions; en 1878, 309 millions de francs en chiffres ronds; ils sont inscrits pour 327 millions au budget de 1883 ; l'augmentation est ainsi de 580 p. 100 depuis le commencement du siècle et de 60 p. 100 depuis 1864. On a vu plus haut (p. 712) quel a été le développement du produit des octrois ; le produit net de cette branche d'impôts n'était que de 44 millions en 1823, de 65 millions en 1843, de 141 millions en 1862 et enfin de 254 millions en 1880 ; il a donc sextuplé en cinquante-sept ans, quoique la population des communes à octroi n'ait pas doublé. Ces chiffres donnent la mesure de la prodigieuse augmentation pendant ce siècle des dépenses départementales et communales en France. Certes beaucoup d'œuvres d'utilité publique, beaucoup de chemins et d'écoles sont dus à ces dépenses; mais, d'autre part, on avouera qu'il est malaisé d'établir un bon régime financier local quand les besoins des localités croissent si rapidement.

Le développement des besoins des localités est un fait universel. On a vu plus haut (p. 711) que, d'après M. Robert de Mohl, les taxes locales s'élevaient en Angleterre à plus de 300 millions de francs. Ce

chiffre est depuis bien longtemps dépassé. Les auteurs belges, délégués par le ministère des finances, MM. Fisco et Vander Straeten, dans leur savant rapport (1), estimaient à 12 millions et demi de livres sterling (312 millions et demi de francs) le montant des taxes locales directes perçues en Angleterre et dans le pays de Galles vers 1860. Or, d'après le *Statistical Abstract* pour 1876, le montant des taxes directes locales levées dans le Royaume-Uni pendant l'exercice 1873-74 s'élevait à 24,322,000 livres sterling (610 millions de francs environ). L'augmentation des dépenses des localités en Angleterre est très sensible; nous ne pouvons donner que les chiffres des dernières années : on y verra une progression constante :

ANNÉES.	RECETTES TOTALES des localités du Royaume-Uni.	RECETTES provenant d'impôts directs.	RECETTES provenant d'impôts indirects.	AUTRES RECETTES (2).
	francs.	francs.	francs.	francs.
1867-68	913,000,000	505,600,000	128,300,000	279,100,000
1871-72	967,200,000	544,600,000	116,400,000	306,200,000
1872-73	1,024,800,000	570,400,000	117,300,000	337,100,000
1873-74	1,140,000,000	610,000,000	125,000,000	405,000,000
1878-79	1,360,000,000	643,000,000	131,000,000	586,000,000
1879-80	1,576,000,000	775,000,000	156,000,000	645,000,000

(1) Les autres ressources diverses sont le produit du domaine des localités, les subventions gouvernementales et les emprunts.

Ainsi, dans l'espace de treize ans, le budget des localités a augmenté en Angleterre de 660 millions de francs en chiffres ronds, soit de 72 p. 100 : les impôts locaux se sont accrus de 298 millions de francs, soit environ 50 p. 100.

Il en est de même en Belgique; le lecteur a vu plus haut que le fonds communal formé par l'État au moyen de prélèvements sur ses propres ressources a augmenté de 60 p. 100 en vingt ans, de 1861 à 1881 : les taxes locales dans les grandes villes n'ont pas suivi un moindre accroissement. D'après un document officiel les impôts proprement dits portés au budget des dix principales villes du Royaume s'élevaient (non compris les octrois remplacés depuis par le fonds communal) à :

Francs.	Années.
7,976,659.....	1854
9,724,101.....	1860
12,384,748.....	1866 (2).

(1) *L'administration et les taxes locales en Angleterre*, p. 14.
(2) *Abolition des octrois en Belgique.* Documents et discussions parlementaires,

C'est depuis 1854, en douze ans, une augmentation de 55 p. 100.

Ce n'est pas non plus l'Italie qui nous montrera une recommandable économie dans la gestion des finances locales. Les grandes villes de ce pays sont toutes singulièrement obérées, plus même que les villes françaises. Florence, par exemple, a un budget relativement beaucoup plus lourd que celui de la ville de Paris. Les budgets des provinces italiennes, qui n'étaient que de 27 millions de francs en 1852, se sont élevés à 82 millions en 1874. Les budgets communaux, qui montaient à 229 millions en recettes lors de la création de l'Unité italienne, s'élevèrent à 370 millions en 1874, soit près de 70 p. 100 d'augmentation en quatorze ans. Les charges des grandes villes italiennes sont fort élevées. Voici pour 1874 le chiffre des dépenses des huit principales villes du royaume :

Communes.	Population.	Dépenses.
Florence	168,731	23,712,000 francs.
Naples	417,727	16,565,678 —
Rome	239,013	15,195,955 —
Gênes	161,609	12,764,334 —
Milan	260,253	11,667,019 —
Turin	213,054	9,884,626 —
Palerme	224,418	5,816,019 —
Venise	126,941	4,304,624 —

Les charges de Florence surtout sont considérables; ce doit être la ville la plus lourdement taxée de l'Europe; elle est presque aussi imposée par tête d'habitant que Paris, quoiqu'elle soit beaucoup moins riche. Ces communes italiennes sont d'autant plus à plaindre que, tout en ayant l'impôt d'octroi, elles n'encaissent pas à leur profit toutes les recettes de cette taxe : sur 136 millions de francs que les octrois ont produits en 1874, les communes n'ont perçu pour leur compte que 79 millions, les 57 autres millions profitant à l'État (1).

De 1873 à 1877 les charges des communes italiennes se sont encore singulièrement accrues. Les dettes municipales ont monté, de 545 millions de francs dans la première de ces années, à 707 millions et demi dans la seconde. Florence et Naples, il est vrai, figuraient à elles seules dans cette augmentation pour 37 millions chacune (*Bulletin de statistique*, 2me volume de 1879, page 84).

Depuis qu'a paru la première édition de cet ouvrage, qui contenait sur les villes italiennes les renseignements précédents, M. Joseph

t. I, p. 779. Les dix principales villes dont il s'agit sont : Anvers, Malines, Bruxelles, Louvain, Bruges, Courtrai, Gand, Mons, Tournay, Liège.

(1) Ces renseignements sont tirés d'une très intéressante correspondance d'Italie qu'a publiée l'*Economiste français* du 7 octobre 1876.

Körösi, directeur du bureau de statistique de Buda-Pesth, a publié, d'après l'invitation des congrès internationaux de statistique, un intéressant volume sur les finances des grandes villes. Il résulte des chiffres nombreux recueillis par le statisticien hongrois que presque toutes les grandes villes de l'Europe ont doublé leurs dépenses de 1865 à 1875. Le budget de la ville de Paris n'a augmenté que de 50 p. 100 dans cette dernière décade, passant de 150 millions à 225 (il est en 1883 de 256 millions); mais, en 1866, la ville de Paris était déjà profondément entrée dans la voie de la prodigalité. De 1869 à 1875, le budget ordinaire de Berlin s'est élevé de 18 millions à 36 millions; celui de Vienne a monté de 16 millions et demi à 31 dans la période de 1865 à 1874; le budget de Stuttgart a triplé dans la même période, celui de Breslau a presque doublé; depuis 1866 les dépenses de la ville de Florence ont triplé, et l'on sait que les dix derniers exercices se sont tous soldés pour cette ville par d'énormes déficits. A Copenhague, les dépenses, tant ordinaires qu'extraordinaires, ont presque doublé de 1865 à 1875.

En tenant compte des renseignements de M. Körösi, nous avons dressé le tableau suivant qui se rapporte à l'année 1875 :

Proportion des dépenses ordinaires municipales par tête d'habitant dans les principales villes d'Europe.

	Francs.
1° Paris (1)	105
2° Florence	90
3° Rome	58
4° Vienne	46
5° Turin	43
6° Stuttgart	40
7° Berlin	36
8° Breslau	36
9° Copenhague	35
10° Gênes	31,50
11° Munich	27

Est-ce de l'autre côté de l'Atlantique que nous rencontrerons de l'économie dans les finances locales? Assurément non. Dans un journal américain (*the Bankers Magazine*, n° de septembre 1876) nous trouvons une curieuse étude sur le développement des dettes des villes : *The growth of municipal Debts.* Nous reproduisons le tableau qu'elle donne des dettes des principales villes d'Amérique et de la proportion de ces dettes avec le montant des propriétés imposables :

(1) Le budget ordinaire de la ville de Paris montant à 256 millions en 1883 pour une population d'environ 2,250,000 âmes, c'est une proportion de 113 fr. par tête.

VILLES.	VALEUR en capital des propriétés imposables.	CAPITAL de la dette.	RAPPORT de la dette à la matière imposable.	MONTANT de la dette par tête d'habitant.	Taux des taxes municipales par 1000 dollars de capital imposable.
	dollars.	dollars.	p. 100.	dollars.	dollars.
New-York.....	1,100,943,700	116,773,724	10.60	126.00	29.25
Buffalo.....	39,968,105	7,264,291	18.62	60.50	35.55
Toledo.....	19,798,580	3,556,754	17.90	111.10	44.40
Brooklyn.....	225,176,755	35,031,263	15.55	88.00	34.10
Saint-Louis...	160,125,700	17,345,000	10.77	55.50	20.00
Baltimore.....	231,503,129	24,325,417	10.50	90.00	18.00
Cincinnati.....	184,498,585	19,234,000	10.42	92.00	28.82
Philadelphie...	595,413,478	59,686,223	10.00	88.00	21.50
Chicago.....	303,705,140	24,323,176	8.00	61.10	18.00
Boston.....	793,767,900	27,082,778	3.58	82.00	12.66
San-Francisco.	264,229,444	3,441,000	1.32	22.90	21.00

Le capital des dettes de ces onze cités atteignait alors environ 1,700 millions de francs. Peut-être trouvera-t-on que ce n'est pas énorme, puisque la dette de la ville de Paris dépasse 2 milliards; mais ces villes américaines empruntent à des taux d'intérêts beaucoup plus élevés que notre grande cité. La proportion du capital des dettes avec le capital imposable est considérable puisqu'elle est plus élevée que 18 p. 100 à Buffalo. Ce qui, d'ailleurs, est surtout inquiétant, c'est la progression rapide de ces dettes.

D'après la source citée plus haut, c'est le 8 juin 1812 que la ville de New-York a fait son premier emprunt; la dette publique de cette ville s'est, depuis lors, élevée successivement aux chiffres suivants :

Années.	Capital de la dette.	Rapport de ce capital avec la valeur des capitaux imposables.
	Dollars.	p. 100.
1830.....	774,556	0.62
1840.....	10,775,386	4.25
1850.....	12,205,176	4.26
1860.....	18,901,440	3.21
1865.....	35,973,597	5.91
1869.....	47,791,840	4.95
1870.....	73,373,552	7.05
1872.....	95,582,153	8.60
1873.....	106,363,471	9.40
1874.....	115,187,969	9.97
1875.....	116,773,724	10.60

La grande croissance de la dette de New-York date de 1869; on sait à quelle administration spoliatrice cette ville a été soumise pendant les quatre ou cinq années qui suivirent cette date. Des statistiques récentes établissent que les dettes locales aux Etats-Unis équi-

valent aux deux tiers environ de la dette fédérale. Tandis que celle-ci, au 1er octobre 1881, s'élevait en capital à 2 milliards 49 millions et demi de dollars (10,260 millions de francs en chiffres ronds), ou même à 1,799 millions de dollars seulement, déduction faite des encaisses du Trésor, soit 9 milliards de fr., les dettes locales atteignaient 1,200 millions de dollars, plus de 6 milliards de francs, ainsi répartis : Dettes des États, 260 millions et tiers de dollars (1,300 millions de fr.); dettes des comtés, 125 millions et demi de dollars (630 millions de fr.); dettes des circonscriptions urbaines de médiocre importance, 30 millions et quart de dollars (152 millions de fr.); dette scolaire, 17 millions et demi de dollars (88 millions de fr.); dette des villes de 7,500 âmes et au-dessus, 710 millions et demi de dollars (3 milliards 560 millions de fr.); dette des autres communes, 56 millions de dollars (280 millions de fr.). Depuis 1870 les dettes des États avaient diminué de 25 p. 100 et celles des comtés de 8 p. 100 ; mais les dettes municipales avaient doublé (*Bulletin de statistique*, IIe volume de 1881, page 446). Dans très peu de temps il est probable que les dettes locales et même les seules dettes municipales dépasseront la dette fédérale. Mais, indépendamment même de ces faits anormaux, les chiffres que nous avons cités suffisent à prouver que dans tous les pays du monde les municipalités, dans le dernier demi-siècle, surtout dans le dernier quart de siècle, se sont laissé entraîner à d'énormes dépenses qui rendent très difficile l'établissement d'un bon régime de finances locales.

Jetons, en terminant ce chapitre, un coup d'œil rapide sur la ville qui nous intéresse le plus, Paris. En 1813, la ville de Paris avait une population de 622,000 habitants et un budget ordinaire de 23 millions; la part contributive par habitant était de 37 francs. Sous la Restauration, ce budget monta à 32 millions pour 713,000 habitants, soit 45 francs par tête. Jusqu'en 1850 cette proportion resta stationnaire ; dans cet exercice le budget municipal représentait une dépense de 44 francs par habitant. En 1869, pour une population de 1,800,000 âmes le budget s'élevait à 168 millions, 95 francs par tête. En 1882, les dépenses montent à 246 millions et à 110 francs par habitant. Ainsi, depuis 1813 le budget municipal a plus que décuplé, la population n'ayant pas quadruplé.

Les recettes de la ville de Paris proviennent de quatre sources différentes : 1° les produits du domaine, la part de la ville dans les industries qu'elle a constituées en monopole et les redevances qui n'ont pas le caractère d'impôt; 2° les taxes indirectes ; 3° les taxes directes; 4° les subventions de l'État, etc. Déjà dans un précédent chapitre nous avons parlé de l'importance de la première catégorie de

recettes; elle comprend dans le budget primitif de 1882 les articles suivants :

	Francs.
Intérêts de fonds placés, produits des amendes et permis de chasse (1)	5,429,800
Produits de propriétés communales	1,316,150
Legs et donations	6,169
Halles et marchés (2)	7,253,057
Abattoirs	3,130,000
Poids publics et mesurage	175,000
Droits d'expédition d'actes et prix de vente d'objets mobiliers	243,000
Entrepôts	2,530,000
Taxes funéraires	983,735
Concessions dans les cimetières	2,083,000
Locations sur la voie publique	1,149,941
Droits de voirie	1,000,000
Contribution des particuliers pour travaux divers et pour éclairage	8,701,130
Part revenant à la ville dans les bénéfices du gaz	12,400,000
Établissements hydrauliques	11,387,000
Voiries, vidanges, égouts	1,310,285
Ventes de matériaux et de parties de terrains	181,790
Recettes de divers établissements scolaires, legs et donations pour l'instruction publique	5,136,625
Recettes diverses	1,104,840
Total	65,521,722

La plus grande partie de ces 65 millions offre le caractère de recettes domaniales, ou bien encore de rétributions qui équivalent à un service rendu (3). Cette branche de recettes est appelée à se développer considérablement, surtout quand seront expirées les périodes des concessions accordées à la Compagnie du gaz et à la Compagnie des eaux.

La seconde catégorie de recettes, celle des taxes indirectes, se compose des ressources suivantes :

	Francs.
Droits d'octroi	138,224,000
Droits sur les voitures publiques	4,564.000
	142,788,000

La troisième catégorie de recettes, celle des contributions directes, comprend seulement :

(1) Nous ne pouvons pas distinguer les permis de chasse des autres recettes qui y sont jointes.

(2) Dans le produit des halles et marchés il y a sans doute une part qui représente un véritable impôt, mais la plus grande partie vient des droits de place et de stationnement.

(3) On peut dire, néanmoins, que la redevance considérable perçue par la ville dans les bénéfices de la Compagnie du gaz équivaut en partie à un impôt, en faisant renchérir le prix du gaz à Paris qui est d'un tiers ou de moitié plus élevé que dans les autres capitales. De grandes discussions ont eu lieu à ce sujet au Conseil municipal en 1881 et 1882.

	Francs.
Centimes communaux, impositions spéciales, taxe sur les chiens.	23,618,900
Taxe de balayage	2,650,000
	26,268,900

Enfin la dernière catégorie de recettes, celle des subventions de l'État, se compose des deux articles suivants :

	Francs.
Contribution de l'État et du département dans les frais d'entretien et de nettoiement du pavé de Paris	4,100,000
Contribution de l'État aux dépenses de la police	7,693,000
	11,793,000

C'est ainsi que se décompose ce vaste budget de 246 millions de francs, plus de la moitié repose donc sur l'octroi qui est inscrit pour 138 millions au budget de 1882.

On peut espérer que dans l'avenir l'entraînement des provinces et des communes pour les dépenses soit d'utilité publique, soit de luxe, sera moindre que dans le passé. Les grands travaux de viabilité, d'assainissement, d'embellissement même sont désormais moins urgents qu'ils ne l'ont été. S'il en est ainsi, les dettes municipales venant à s'amortir graduellement et n'étant pas remplacées par de nouvelles dettes aussi importantes, la situation des villes redeviendra prospère et permettra des dégrèvements considérables. D'autre part, le produit domanial des villes, les recettes qu'elles tirent des concessions d'eau, de gaz, etc., augmenteront notablement. Il est donc permis d'entrevoir pour nos arrière-neveux le jour où les dépenses municipales pourront être grandement réduites et où les impôts locaux devront être singulièrement diminués. Le second et le troisième quartier du dix-neuvième siècle, ce dernier surtout, auront accumulé de grandes œuvres d'utilité publique dont les générations à venir auront la jouissance presque gratuite.

Il n'en est pas moins vrai que l'imprudence et l'entraînement, qui sont dans tous les pays du monde les traits caractéristiques de la gestion financière des localités, obligent l'État à une surveillance sérieuse et à un contrôle effectif sur l'administration locale. En Angleterre, comme en France, on a limité les droits qu'ont les localités d'emprunter ; les constitutions de plusieurs États contiennent dans la grande Union américaine des limites du même genre (1). On peut

(1) Voir notre ouvrage *l'Administration locale en France et en Angleterre*. Voir aussi dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée* du ministère des finances une étude sur les emprunts permis aux institutions locales en Angleterre et sur la commission des prêts pour travaux publics dans le même pays (livraisons de

dire que rien n'a surpassé jusqu'ici la prodigalité et l'imprévoyance des grands gouvernements de l'Europe, si ce n'est l'imprévoyance et la prodigalité des administrations municipales des grandes villes (1).

janvier et de mai 1878). Voir encore sur la législation relative aux finances des localités aux États-Unis le même Recueil (2e volume de 1881, pages 446 et suiv.).

(1) Depuis les deux premières éditions de cet ouvrage une nouvelle cause de dilapidation a surgi pour les finances des villes, c'est le socialisme municipal. Le développement excessif de l'assistance publique, les caisses scolaires qui, en outre de la gratuité de l'école, fournissent aux enfants, non seulement des livres et des objets scolaires, mais des vêtements et des repas gratuits, les combinaisons pour rendre peu coûteux et faire tomber au-dessous du prix de revient les logements d'ouvriers, le rétablissement en outre plus ou moins déguisé d'*ateliers nationaux ou municipaux*, tout cet ensemble de causes, provenant d'un même principe erroné, menace de mettre à une épreuve périlleuse le budget des grandes villes. Le socialisme d'État et le socialisme municipal sont les deux grands dangers de l'avenir. (Note de la 3e édition.)

CHAPITRE XVI

DES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS. — DE L'EFFET DES TARIFS ÉLEVÉS, DES TARIFS MODÉRÉS ET DES BAS TARIFS. — DES PLUS-VALUES. — DU PHÉNOMÈNE DE LA RÉPERCUSSION GÉNÉRALE EN MATIÈRE D'IMPÔTS. — DU POIDS DES TAXES SUR LES DIFFÉRENTES CLASSES DE LA POPULATION .— CONCLUSION DU PREMIER VOLUME.

De la meilleure méthode pour opérer des dégrèvements d'impôts. — Il faut concentrer les dégrèvements sur quelques articles et non pas les éparpiller sur un grand nombre. — L'influence des dégrèvements n'est pas toujours immédiate; elle ne se fait quelquefois sentir que d'une manière indirecte. — Exemple de modifications aux droits d'octroi à Paris et de la suppression des octrois en Belgique. — L'expérience seule et les tâtonnements peuvent démontrer quel est, au point de vue du Trésor, le taux le plus productif pour un impôt de consommation. — Les diverses considérations dont il faut tenir compte en opérant des dégrèvements d'impôts.

Exemple frappant de la double influence des dégrèvements sur la consommation de l'article dégrevé et sur les revenus du Trésor. — L'impôt sur le sucre et les modifications des droits en Angleterre. — Énorme développement de l'usage du sucre, néanmoins perte pour le fisc qui ne retrouve pas sous le régime des faibles taxes un produit égal à celui qu'il encaissait sous le régime des taxes plus élevées. — Comment ce sacrifice direct du Trésor peut être compensé par des avantages indirects, par le développement de la prospérité générale.

Les dégrèvements ne peuvent être prudemment accomplis qu'à l'aide d'excédents budgétaires. — Les plus-values constantes des impôts indirects sont un phènomène naturel chez un peuple bien administré. — Causes de ces plus-values. — L'histoire financière de l'Angleterre depuis 1840 démontre les merveilleux effets des plus-values. — De 1849 à 1875 les recettes de l'État britannique se sont accrues de 440 millions de francs, quoique les impôts supprimés pendant la même période représentent une somme annuelle de 710 millions de francs. — Les plus-values sont la meilleure ressource pour l'amélioration d'un régime fiscal. — Des plus-values en France. — De l'usage qu'on en pourrait faire à l'avenir.

Du phénomène de la répercussion des impôts sur la totalité du corps social. — La société est un être plastique qui tend à redresser d'elle-même et sans en avoir conscience les inégalités primitives de la plupart des impôts. — Conclusions exagérées que l'on tire de ce fait.

Du poids des impôts sur les différentes parties de la société française. — Les habitants des campagnes, surtout les propriétaires résidents, paraissent être la classe la plus favorisée. — Après cette classe vient celle des rentiers qui ne semble pas non plus supporter sa juste part des charges publiques.

Conclusion : le maintien de la paix pendant un quart de siècle, le développement des plus-values, la réforme des impôts directs, permettraient la suppression graduelle de toutes les taxes qui gênent la production et des plus onéreux impôts de consommation. — Le développement du domaine industriel de l'État et des municipalités sera dans un avenir plus lointain d'un grand secours pour l'abolition complète des taxes sur les denrées de première nécessité.

Après avoir parcouru toute la série des impôts qui sont en usage dans le monde civilisé, en avoir recherché les mérites, les inconvénients, l'incidence, il ne nous reste plus, pour terminer cette pre-

mière partie de notre ouvrage, qu'à résumer par quelques considérations générales les enseignements des précédents chapitres.

Un des points qui sont le plus acquis à la science, c'est que si la pluralité des impôts est nécessaire dans un pays qui a une grande dette et qui veut entretenir une force militaire importante, cette pluralité ne doit pas dégénérer en une excessive multiplicité. Pour les impôts indirects notamment, il convient de faire choix d'un petit nombre d'articles, que l'on peut imposer sans jeter un grand trouble dans la production, sans commettre d'injustice criante, sans soumettre les classes ouvrières à des sacrifices trop pénibles ; mieux vaut taxer un peu lourdement ces quelques articles que d'assujettir une foule d'objets à des taxes même minimes. Dans une contrée comme la France, le sucre, le café, le tabac, constituent ainsi des matières que le fisc peut grever de droits assez élevés. Il serait mauvais de réduire notablement les taxes sur ces denrées, tant qu'il restera des impôts sur le papier, sur la bougie et la stéarine, sur le vin, sur les allumettes, etc.

Quand un État a des excédents de recettes et qu'il veut faire remise aux contribuables d'une partie des charges publiques, on peut se demander s'il vaut mieux supprimer absolument un seul impôt que d'en dégrever un grand nombre. Généralement les gouvernements et les Chambres inclinent à la seconde solution, parce que, sollicités en sens divers par des intérêts nombreux et contraires, ils veulent en contenter le plus grand nombre possible. Cela peut être d'une bonne politique parlementaire, mais c'est d'une mauvaise politique financière et économique. L'expérience prouve que les faibles réductions de taxes ne profitent que médiocrement au contribuable. Les prix des denrées au détail ne baissent pas dans la proportion de la diminution de la taxe. Les intermédiaires bénéficient presque seuls de ces demi-mesures. Que l'on abaisse d'un sou ou deux par kilogramme le droit sur le sucre, de quatre à cinq sous l'impôt sur le kilogramme de café, il y a de grandes chances pour que le consommateur, surtout le plus intéressant, celui qui achète par de petites quantités, ne tire que peu de profit de ce dégrèvement. Mais dût-il même en profiter, ces faibles allégements de taxe ne produisent pas un grand développement de la consommation parce qu'ils n'amènent pas dans le prix des denrées une diminution assez grande pour qu'elle soit sensible à la plus grande partie de la population et qu'elle en change les habitudes.

Supposons donc qu'un gouvernement ait à sa disposition un excédent de 100 millions qu'il juge à propos de consacrer à des diminutions de taxes. Selon toutes les probabilités, il sera porté à réduire

simultanément, mais dans des proportions légères, huit ou dix catégories d'impôts : les droits d'enregistrement, par exemple, ceux de poste, les droits sur le sucre, sur le café, sur le vin. Ces demi-mesures n'auraient que de médiocres avantages. Mieux vaudrait employer la totalité de cet excédent à un ou deux usages seulement : une réduction considérable d'un des droits d'enregistrement, celui qui grève la transmission des immeubles à titre onéreux, et la diminution des deux tiers du droit sur les transports ; ces deux mesures franches, nettes, profondes, seraient d'un bien plus grand secours au pays qu'une douzaine de dégrèvements minimes et presque imperceptibles. Il faut savoir se résigner à faire les réformes successivement, mais avec résolution, efficacité et d'une manière complète. Vouloir les commencer toutes à la fois, donner des arrhes, pour ainsi dire, à un grand nombre d'intérêts, sans en satisfaire aucun largement ou pleinement, c'est une politique mesquine.

Quant à savoir s'il faut complètement supprimer, lorsqu'on le peut, un impôt qui est susceptible de donner un très grand revenu en cas de nécessité, c'est une question plus controversable. S'il s'agit d'une de ces taxes universelles, qui ne causent pas à la production de grands embarras et dont la prorogation exige le maintien d'une organisation que l'on ne pourrait improviser après l'avoir détruite, on peut soutenir qu'un État, même dans les temps de la plus grande prospérité, ne doit pas renoncer absolument et pour toujours à une branche de ressources dont il pourrait se passer aujourd'hui, mais qui peut lui redevenir indispensable demain. Les Anglais, par exemple, eussent pu récemment supprimer l'impôt sur le revenu, leur gouvernement a été souvent provoqué à le faire par une partie des contribuables : cette mesure ne devait pas être adoptée pour deux motifs : d'abord l'impôt sur le revenu est juste, comme cela a été surabondamment prouvé dans les chapitres qui précèdent ; ensuite — et c'est le point qui nous touche en ce moment — l'impôt sur le revenu est une des pièces essentielles des finances britanniques, une de celles qui peuvent donner en cas de besoin le produit le plus considérable. Il n'a rapporté, en 1876-77, que 132 millions de francs, au taux de 3 pence par livre sterling ou de 1 fr. 23 p. 100, mais il pourrait fournir 5 ou 600 millions au taux de 5 p. 100 si l'État était dans une grande nécessité. Cette seule considération doit faire maintenir en temps de prospérité, tout en les abaissant à des taux minimes, les impôts qui constituent une des pièces essentielles des revenus d'une nation. Il est, en effet, bien plus aisé de doubler et de tripler le taux d'une taxe existante à laquelle le pays est habitué que d'introduire une taxe nouvelle.

Quand il s'agit de certains impôts de consommation, de ceux notamment qui ne sont perçus qu'en assujettissant les industriels, les commerçants ou les consommateurs à des formalités, à des vexations nombreuses, à des pertes de temps, le raisonnement précédent trouve moins son application. Pour qu'une réforme, en fait d'impôts de consommation, produise tous ses effets, il faut souvent non seulement que l'impôt soit considérablement réduit, mais même qu'il soit complètement supprimé. Cela est vrai notamment des droits sur le savon, sur la stéarine, sur le papier, sur le vin même; ce n'est pas seulement ici la somme payée au fisc qui est une charge pour le contribuable, ce sont les démarches, les dérangements auxquels il est astreint, les entraves qu'il est obligé de subir à sa liberté de fabriquer et de commercer. Quand donc l'État a des excédents suffisants et qu'il veut les appliquer à des réformes sur ce point, il est désirable qu'il aille jusqu'au bout s'il le peut et qu'il ne recule pas devant une suppression complète : la pensée que l'impôt auquel on renonce pourrait dans des éventualités lointaines et peu probables rendre des services au Trésor ne suffit pas pour faire prolonger indéfiniment des impôts qui sont pour l'industrie la cause de frais et de gênes innombrables.

Pour être vraiment avantageux aux consommateurs les dégrèvements doivent donc être larges, sinon ils sont une perte pour le Trésor sans grande utilité pour le contribuable. Ce qui s'est passé à une certaine époque pour l'octroi de Paris est la démonstration de cette vérité. On crut faire un cadeau aux habitants de cette ville en réduisant, le 28 décembre 1830, les droits sur les boissons : les prix ne baissèrent pas, la consommation n'augmenta point : les commerçants au détail profitèrent seuls de cette remise. C'est que le dégrèvement était faible ; c'est aussi que les temps étaient troublés (1).

Souvent aussi il arrive que l'effet des dégrèvements n'est pas immédiatement ou qu'il n'est que médiocrement sensible sur le prix des marchandises dégrevées. C'est, comme on l'a vu dans le précédent chapitre, ce qui a été constaté en Belgique après la suppression des octrois. En 1848, le 18 avril, pendant la gestion dictatoriale du gouvernement provisoire on supprima à l'octroi de Paris le droit sur la viande. Bientôt après on le rétablit. Pendant cette courte suspension de l'impôt sur la viande, on avait remarqué que dans les quartiers riches une diminution avait eu lieu dans le prix de la denrée qui

(1) Comme exemple de dégrèvement absurde, on peut citer celui des droits sur les vins en 1881. On a réduit de moins de 1 fr. en moyenne par hectolitre le droit de circulation (Voir plus haut pages 668 et suivantes). Quelle influence une pareille mesure pouvait-elle avoir sur les prix et sur la consommation? Le Trésor a sacrifié, presque sans que les contribuables s'en aperçussent, 70 millions de recettes. (Note de la troisième édition.)

avait ainsi été exonérée, mais que dans les quartiers pauvres le prix de la viande n'avait pas changé, de sorte que l'on préjugeait que les sommes précédemment encaissées par la Ville du chef de cet impôt l'étaient, depuis la suppression de la taxe, par les intermédiaires. Cette expérience était-elle bien concluante et autorisait-elle les sceptiques à prétendre que les dégrèvements d'impôts, même lorsqu'ils sont larges, ne profitent pas au consommateur? Non certes : il y a dans ce raisonnement beaucoup de frivolité. L'épreuve de la suppression du droit sur la viande en 1848 avait été infiniment trop courte pour être concluante ; l'époque était trop troublée pour être propice à des transactions régulières et à une diminution des exigences des marchands (1). Enfin, comme le remarque très bien l'enquête belge sur les octrois, l'effet des dégrèvements peut être souvent, non pas la baisse immédiate du prix d'une denrée, mais le ralentissement de la hausse, l'amélioration de la qualité, la cessation des falsifications. Parfois il arrive que le dégrèvement de l'impôt sur une denrée provoque une augmentation de la consommation d'une autre denrée également taxée. Un dégrèvement notable de l'impôt sur le café doit provoquer une augmentation de la consommation du sucre.

Supposez que l'on eût réduit dernièrement en France de 25 centimes à 20 la taxe des lettres ; c'eût été, sans doute, un bienfait, et cette fois le consommateur en eût bénéficié parce qu'il n'y a pas d'intermédiaire entre lui et le Trésor ; mais cette réduction eût été trop faible pour changer les habitudes du public et provoquer un grand développement des correspondances. Ce développement se manifesta, au contraire, avec une certaine énergie, quand la taxe fut abaissée de 25 centimes à 15, parce que cette réduction était assez forte pour mettre l'usage habituel des correspondances épistolaires à la portée d'une nouvelle couche de la population.

On a beaucoup discuté sur l'influence que les dégrèvements ou les augmentations de taxes exercent sur la consommation des denrées et sur le produit des impôts. Quelques économistes imprudents, par des maximes trop absolues et des théories inconsidérées, se sont exposés aux attaques et même aux railleries des empiriques. Le lecteur qui aura lu avec attention les chapitres précédents de cet ouvrage y aura trouvé des éléments d'information et de conviction sur ce sujet capital.

(1) On a signalé en 1848 un fait qui expliquerait que la viande n'eût pas sensiblement baissé malgré la diminution des droits d'octroi, c'est que les bouchers dans ce moment de crise ne pouvaient pas facilement tirer parti des résidus qu'emploie l'industrie. Enfin n'oublions pas que la viande avait baissé de prix dans les quartiers riches ; si elle était restée stationnaire dans les quartiers pauvres, c'est peut-être parce qu'on y vendait à crédit.

Il y a pour tout impôt un taux qui est le plus productif et au delà ou en deçà duquel la perception du Trésor devient moindre. Si ce taux est dépassé, la contrebande ou la restriction de la consommation fait que les recettes s'amoindrissent ; si l'on reste, au contraire, au-dessous de ce taux, le développement de la consommation ne compense pas la médiocrité de la taxe. Mais quel est au juste ce taux le plus productif ? c'est l'expérience seule qui peut l'apprendre ; la sagacité peut approximativement le deviner dans chaque cas particulier ; la science ne peut donner que des indications générales qui sont des guides. Il y a de la part du législateur de la prudence à rester plutôt au-dessous de ce taux qui est le plus productif qu'à chercher à l'atteindre au risque de le dépasser. Si on le dépasse, en effet, comme cela est arrivé plus d'une fois aux États-Unis, le mal est considérable ; ce n'est pas seulement la perte directe pour le Trésor, ce sont les pertes indirectes pour le commerce, pour l'industrie, pour les consommateurs.

On a quelquefois attribué aux économistes cette folle maxime, que le moyen de rendre un impôt plus productif, c'est d'en diminuer le taux. Quelques cervelles légères peuvent seules avoir produit cet aphorisme, si tant est qu'il ait été écrit quelque part. Les dégrèvements d'impôts — à moins que le taux le plus productif dont nous parlions tout à l'heure n'ait été dépassé, ce qui est rare — n'augmentent pas immédiatement les recettes du Trésor. Il n'advient presque jamais que brusquement la consommation prenne un développement assez grand pour compenser dès la première année la diminution des droits. Un aussi fort accroissement de la consommation ne peut se produire qu'à la longue, il exige généralement quelques années ; parfois trois ou quatre ans suffisent pour que sous le régime des droits modérés le produit atteigne le même niveau que sous le régime des droits élevés ; parfois, au contraire, il faut quinze, vingt, vingt-cinq ans.

D'un autre côté, l'élévation du taux d'un impôt produit presque immédiatement un accroissement de recettes, sauf les cas rares où un législateur imprudent a adopté des tarifs manifestement extravagants. Mais souvent cet accroissement de recettes est, à la longue, plus apparent que réel, en ce sens que la consommation qui ne s'est pas brusquement arrêtée par l'élévation du droit cesse de se développer aussi régulièrement et aussi rapidement que sous le régime des taxes modérées. Ainsi, comme on l'a vu dans un précédent chapitre, l'élévation de 20 à 25 centimes de la taxe postale en France après la guerre a donné au Trésor dans les premiers temps une augmentation de recettes correspondant à l'élévation des tarifs ; mais la

plus-value annuelle des recettes s'est ralentie, de sorte que le gain du Trésor a été sans doute moindre que ne le croient les observateurs superficiels.

Ce phénomène est facile à expliquer. L'abaissement ou l'élévation des taxes de consommation a pour effet de modifier les habitudes des hommes : l'abaissement, dans le sens d'une augmentation de la consommation ; l'élévation, dans le sens de la restriction de la consommation. Mais les habitudes des hommes ne se changent pas en un clin d'œil, il y faut du temps. Que l'on augmente de quinze ou vingt centimes par kilogramme le droit sur le sucre, au premier abord la vente de ce produit n'en souffrira guère ; ce n'est que peu à peu qu'un certain nombre de gens se mettront à en consommer moins ; ou plutôt, ils en consommeront probablement autant qu'auparavant, mais le développement annuel de la consommation se ralentira. Dans le cas de dégrèvement, c'est le fait contraire qui se manifeste ; le développement annuel de la consommation devient plus rapide, sans que l'on puisse dire que la consommation se multiplie d'une manière soudaine.

Pour se rendre compte *à priori* de l'influence qu'aura sur la consommation et sur le produit des droits l'élévation des tarifs, il faut comparer, non seulement le droit nouveau au droit ancien, mais encore le droit nouveau au prix de la marchandise au détail. La réduction des droits peut être en elle-même considérable et ne représenter qu'une faible fraction du prix de la marchandise au détail ; alors il est bien clair que l'influence du dégrèvement ne sera pas très sensible. S'il existe un impôt de dix centimes sur une marchandise qui vaut cinquante centimes, il est évident que la réduction de l'impôt à cinq centimes, laquelle est très forte en elle-même puisqu'elle représente 50 p. 100 du droit primitif, n'aura qu'une influence infinitésimale sur le développement de la consommation. Dans ce cas-là aussi, une augmentation du droit passerait presque inaperçue pour le consommateur. Si, au contraire, le droit primitif égalait ou dépassait même la valeur de la marchandise et qu'on le réduisît ou qu'on l'augmentât de moitié, il est clair que l'influence exercée sur le prix de vente et par conséquent sur la consommation serait beaucoup plus considérable.

Il faut distinguer encore si l'article est considéré dans le pays comme une denrée de luxe, à l'usage exclusif des classes riches et employé seulement par les classes aisées dans des fêtes, ou bien, au contraire, s'il est déjà entré dans la consommation populaire. Dans le premier cas l'élévation ou l'abaissement de la taxe aura moins d'influence immédiate sur la consommation. Si nous examinons les

droits sur le café, nous voyons qu'ils ont varié dans la proportion du simple au triple sans que le développement de la consommation annuelle parût s'en ressentir ; cela tient surtout à cette raison : le café est principalement consommé par les classes riches ou bien dans les lieux publics par les classes pauvres. Les gens riches ou aisés qui ont le goût du café ne s'en priveront guère parce que l'impôt aura été porté de 50 francs à 100 francs ou même à 150 francs les 100 kilogrammes : avec un kilogramme on peut faire, en effet, un nombre considérable de tasses de café. Quant aux personnes de la petite classe moyenne ou de la classe laborieuse, elles ne boivent guère de café que dans les lieux publics et les réunions. Or, le prix d'une tasse de café, servie dans ces conditions, se compose non seulement de l'impôt et de la valeur de la matière première, mais des frais de toute sorte de l'établissement : c'est ce dernier élément du prix qui est le plus considérable, de sorte que l'on peut augmenter l'impôt de 50 p. 100 sans que le prix de la vente au détail soit notablement modifié. On doit dire, cependant, qu'il n'est guère de denrée de luxe qui ne soit susceptible avec le temps de devenir une denrée d'un usage commun : de ce que le développement de la consommation du café n'a pas éprouvé de ralentissement par l'effet de l'élévation des droits, comparativement aux époques antérieures, il ne s'en suit pas que ce développement n'eût pas été plus rapide encore si les droits étaient restés identiques ou s'ils avaient été diminués.

Il arrive parfois que l'augmentation du taux des taxes est en partie compensée par la diminution des frais de production de l'article taxé : c'est ce qui s'est manifesté pour l'alcool, ainsi que nous l'avons exposé dans un précédent chapitre : l'impôt a pu être quintuplé sans que la consommation diminuât, parce que le prix de revient de l'alcool avait baissé des quatre cinquièmes.

En résumé, au point de vue de l'accroissement immédiat des recettes du Trésor, une augmentation des droits est en général plus productive qu'un dégrèvement ; mais, au point de vue du rendement des droits pendant une longue période, la plus-value annuelle peut être arrêtée ou diminuée par l'augmentation des tarifs, tandis qu'elle est provoquée et stimulée par de larges dégrèvements.

Un exemple frappant de l'influence des dégrèvements sur la consommation nous est fourni par l'Angleterre en ce qui concerne l'une des principales matières taxées dans le monde moderne, le sucre : voici comment a varié la consommation de cet article avec la modification des droits. Avant 1844 les sucres coloniaux étaient protégés dans la Grande-Bretagne relativement aux sucres étrangers ; en 1844 cessa la surtaxe qui frappait ces derniers :

Années.		Consommation du sucre.
		Tonnes.
1844.	Introduction du principe du libre échange, égalité de droits pour les sucres des colonies anglaises et pour ceux des colonies étrangères.....	237,143
1861.	Année de la convention internationale pour les sucres entre l'Angleterre, la France, la Belgique, la Hollande (réduction des droits).....	529,919
1860.	Taux du droit variant de 10 à 15 fr. suivant les qualités par quintal de 50 kilogr.....	612,692
1870.	Droits réduits de moitié, soit à 5 fr. ou 7 fr. 50 suivant les qualités par quintal de 50 kilogr....	695,029
1871.	Mêmes droits.....	697,392
1872.	Mêmes droits.....	715,000
1873.	Droits réduits de la moitié en mai, soit à 2 fr. 50 et 3 fr. 75 par quintal suivant les qualités.....	779,000
1874.	Droits complètement abolis en avril.	830,000
1875.	Libre de droits	930,000

L'action des dégrèvements sur la consommation est ici très sensible : le développement de l'usage du sucre est prodigieux depuis 1869 : en six ans la consommation a augmenté de 50 p. 100, il faut, d'ailleurs, remarquer que l'abaissement et plus tard la suppression des droits sur le sucre avaient coïncidé avec des dégrèvements sur le thé et sur le café. Il est incontestable que ces diverses mesures furent un bienfait pour la population de la Grande-Bretagne.

Maintenant si l'on se place au point de vue des intérêts immédiats et des recettes directes du Trésor, on est forcé de reconnaître que les dégrèvements ont été onéreux pour le fisc. Ainsi voici le produit des droits sur le sucre dans la Grande-Bretagne depuis 1860.

Années.	Produits des droits sur le sucre.
	Francs.
1859-60.....	150,177,000
1860-61.....	151,684,000
1861-62.....	159,582,000
1862-63.....	160,698,000
1863-64 (réduction des droits d'environ 1/4 dans le courant de cette année).....	153,967,000
1864-65.....	131,306,000
1865-66.....	130,711,000
1866-67.....	141,194,000
1867-68.....	139,561,000
1868-69.....	137,601,000
1869-70.....	134,914,000
1870-71 (réduction des droits de moitié).....	80,470,000
1871-72.....	79,498,000
1872-73.....	82,101,000
1873-74 (nouvelle réduction des droits de moitié, soit au quart de ce qu'ils étaient en 1869).....	46,079,000
1874-75 (suppression des droits dans le courant de l'exercice).....	1,688,000

Ce tableau est le complément et dans une certaine mesure la rectification du précédent. Il montre que les dégrèvements ne procurent pas au Trésor une augmentation directe et immédiate des recettes. Ainsi, les droits sur le sucre ayant été diminués d'environ un quart en 1863-64, les recettes se trouvèrent, en 1864-65, inférieures de 29 millions de francs ou de 18 p. 100 à ce qu'elles avaient été en 1862-63 avant la réduction des droits ; et le produit d'avant la réduction n'était pas encore regagné cinq ans plus tard quand on fit un nouveau dégrèvement. En 1870-71, les droits ayant été réduits de moitié, le produit fut de 80 millions de francs au lieu de 135 ou 140 millions, la perte était donc de 40 à 42 p. 100. En 1873-74, une troisième expérience vint encore confirmer les résultats des précédentes : les droits ayant été de nouveau réduits de moitié rapportèrent 46 millions au lieu de 82, la perte était de 43 à 44 p. 100, alors que la réduction était de 50 p. 100. Ce serait donc une folie, quand des droits ne sont pas excessifs, que de vouloir les réduire dans la pensée de procurer au Trésor une augmentation des recettes. Mais en se plaçant à un point de vue différent, on doit constater que ce grand développement de la consommation qui suit l'abaissement des droits — tout en ne comblant pas le vide produit par la diminution des tarifs — est singulièrement bienfaisant, et pour l'État même la source de quelques bénéfices indirects. Ainsi combien d'industries ont pris de l'essor par cette extension de la consommation du sucre ! Ce surcroît d'activité sociale n'est pas sans avantages divers pour le Trésor, tout en n'offrant pas une compensation complète du sacrifice consenti par le fisc (1).

On a parlé plus haut longuement (voir le chapitre VII de ce livre) de l'effet du dégrèvement des taxes sur les correspondances.

Les dégrèvements ne peuvent d'ailleurs être pratiqués avec ampleur et efficacité que par des États qui ont des excédents budgétaires. La politique financière de l'Angleterre est, sous ce rapport, curieuse à étudier ; c'est la politique d'une puissance intelligente, riche, et qui, n'ayant jamais été depuis cinquante ans pressée par l'implacable nécessité, pouvait faire des réformes profondes, mais momentanément coûteuses.

Un des phénomènes économiques les plus constants, les plus naturels, les plus heureux, c'est celui de la plus-value des impôts. Bien

(1) La France en 1880 a réduit de 44 p. 100 les droits sur le sucre : le produit de l'impôt, qui était de 195 millions de fr. en 1879, a fléchi à 135 millions en 1881 et à 118 millions en 1882, d'où il résulte qu'une diminution de 44 p. 100 du taux du droit n'avait pas amené deux ans après le dégrèvement une augmentation de 35 p. 100 de la consommation.

des fois déjà dans cet ouvrage nous l'avons signalé comme un fait général et bienfaisant (1). Il n'est pas de pays prospère où ces plus-values périodiques ne se manifestent; des accidents peuvent momentanément en interrompre le cours, des disettes, des crises commerciales ou des guerres. Mais elles ne tardent pas à reprendre. Ces plus-values sont dues aux causes suivantes : l'augmentation de la population, l'accroissement des forces productives du pays, les inventions mécaniques qui stimulent l'industrie et l'agriculture, l'action de l'épargne qui accroît sans cesse la somme des capitaux existants, enfin la dépréciation soit brusque, soit lente, des métaux précieux servant de mesure aux échanges. Toutes ces causes ne concourent pas dans la même mesure aux plus-values des impôts dans tous les pays et dans tous les temps. Ainsi, il se peut que la dépréciation des métaux précieux, qui a été un fait constant depuis les temps historiques, soit un jour arrêtée. Certaines contrées ont une population stationnaire. Mais quant à l'accumulation des épargnes, à l'accroissement des forces productives, ce sont des phénomènes qui se manifestent chez toutes les nations jusqu'au jour de la décadence. Les influences que nous venons de signaler agissent sur le produit des impôts par l'augmentation de la production, de la consommation, du nombre et de l'importance des transactions.

Il est imprudent, sans doute, de compter sur des plus-values constantes pour équilibrer un budget, parce que si ce phénomène de l'augmentation du produit des impôts est régulier quand on prend des périodes d'une certaine étendue, il peut subir quelques interruptions momentanées. Mais un homme d'État peut faire entrer les plus-values des taxes dans ses calculs pour l'accomplissement de réformes utiles : c'est grâce à elles que les Anglais ont perfectionné leur système fiscal et supprimé tant de taxes préjudiciables à la production. Ce sont ces plus-values naturelles et constantes qui ont renversé les prédictions des pessimistes, lesquels dès le siècle dernier, avant les grandes guerres de la Révolution et de l'Empire, annonçaient la faillite de la Grande-Bretagne. Ces plus-values presque constantes des impôts indirects ont aussi plus que doublé les recettes du Trésor français de 1815 à 1869. Il n'est guère d'exercice financier qui n'ait offert en France un excédent des recettes sur les prévisions budgétaires. Si l'on veut consulter le *Compte général de l'administration des finances pour* 1869, on y trouvera à la page 518 un tableau donnant pour tous les exercices de 1840 à 1868 les évaluations des recettes dans les budgets et les recettes réalisées ; deux fois seulement celles-ci ont été au-dessous

(1) Voir spécialement le chapitre IV de ce livre, pages 228 à 240.

des prévisions; les vingt-six autres fois les évaluations ont été dépassées de 30 à 40 millions de francs en moyenne.

Dans un précédent chapitre (ch. IV), on a vu que ces plus-values sont en général plus importantes pour les impôts indirects que pour les impôts directs, à l'exception de la taxe sur le revenu et des droits sur les successions : ces deux derniers impôts offrent des plus-values presque aussi considérables que les taxes indirectes, parce qu'ils se proportionnent au développement de la matière imposable, sans qu'il soit nécessaire de réviser les tarifs ou de changer l'assiette.

L'usage que l'on peut faire de ces plus-values d'impôts est magnifiquement démontré par l'exemple de l'Angleterre. Si nous consultons la collection des *Statistical abstracts*, voici les faits que nous relevons : dans l'année qui a fini le 5 janvier 1850 les recettes du Royaume-Uni se sont élevées à 1 milliard 435 millions de francs (57,385,658 liv. sterl.); dans l'année qui s'est terminée le 31 mars 1875 (1), les recettes du Trésor dans le même pays ont monté à 1 milliard 875 millions de francs (74,921,873 liv. sterl.), dépassant ainsi de 440 millions de francs en chiffres ronds les résultats de l'année 1849. Croit-on que les impôts aient été augmentés dans cet intervalle de vingt-six ans pour produire cet accroissement de recettes? Tout au contraire, ils ont été réduits dans d'énormes proportions. Dans la période de 1849-50 à 1863-64 les réductions ou les suppressions d'impôts ont porté sur un chiffre de 879 millions de francs (35,151,818 liv. sterl.); les augmentations de taxes anciennes ou les impositions nouvelles n'ont représenté dans la même période qu'un chiffre de 675 millions de francs, de sorte que l'abandon de taxes consenti par le Trésor pendant ces quinze années et le soulagement accordé aux contribuables s'élèvent à une somme de 204 millions de francs. De 1865 à 1876 les dégrèvements l'ont encore beaucoup plus emporté sur les surtaxes; dans ces dix années les diminutions ou les suppressions d'impôts ont atteint le chiffre énorme de 692 millions de francs (27,668,291 liv. sterl.), pendant que les augmentations d'impôts anciens ou les impositions nouvelles n'atteignaient que la somme de 186 millions et demi de francs (7,449,223 liv. sterl.). Ainsi dans ces dix années le Trésor anglais avait fait remise aux contribuables d'un chiffre annuel d'impôts de 506 millions de francs. Si l'on ajoute cet abandon de taxes à celui de la période 1850-1864, on voit que depuis 1849 la masse totale des impôts a été réduite dans le Royaume-Uni de 710 millions de francs, soit en moyenne de 28 millions de francs

(1) Le commencement de l'année financière avait été changé. L'exercice, au lieu de courir du 6 janvier au 5 janvier suivant, commençait le 1er avril et finissait le 31 mars.

par année; cependant en 1875 les recettes dépassent encore de 440 millions le chiffre de 1850, et dans cette période de vingt-cinq ans il y a eu une grande guerre, la guerre de Crimée. On peut dire que sans la guerre de Crimée l'abandon d'impôts fait aux contribuables britanniques en l'année 1875 relativement à l'année 1850 eût atteint sans doute la somme énorme de un milliard de francs.

Ces remises d'impôts sont dues à quatre causes : 1° aux progrès énormes de la richesse publique dans la Grande-Bretagne par suite de l'ouverture de nouveaux débouchés et des facilités nouvelles données à la production; 2° à la paix dont le pays a joui pendant toute cette période, sauf en 1855 et en 1856; 3° à la modération des dépenses publiques; celles-ci ont augmenté dans une certaine mesure, ce qui est inévitable chez un peuple d'une haute civilisation et avec la politique d'armements à outrance qui prévaut chez les nations européennes; mais elles se sont beaucoup moins accrues que chez les peuples du continent; 4° à l'accroissement de la population.

La France ne nous offre pas un si bel exemple; ce n'est pas que les plus-values d'impôts n'y soient assez fortes et assez constantes; avant la guerre de 1870 elles s'élevaient à peu près à 40 millions annuellement; depuis la guerre elles atteignent 60 à 70 millions par année (1). Mais la France a eu le malheur d'avoir beaucoup de guerres, beaucoup de révolutions, et de se laisser beaucoup trop entraîner à augmenter les dépenses publiques. Les guerres suspendent les plus-values et engendrent des dettes qui rendent beaucoup plus difficiles les remises d'impôts; les révolutions sont également un trouble et un temps d'arrêt dans le développement économique d'un pays; enfin les hommes d'État et les législateurs français, dès qu'ils voient une plus-value, au lieu de s'en servir pour réduire les impôts, se précipitent sur elle pour la distribuer comme une proie et une curée aux différentes administrations publiques. De 1815 à 1870 la masse des impôts en France n'a jamais été sensiblement diminuée : les réductions de quelques droits ont été compensées par la création de taxes nouvelles ou par l'augmentation de quelques taxes anciennes. On a calculé, par exemple, que du mois de février 1848 jusqu'à la fin de l'année 1864, les dégrèvements d'impôts s'étaient

(1) Depuis la guerre les plus-values d'impôts de chaque exercice, relativement aux mêmes impôts existants dans l'exercice précédent, ont été de : 158 millions en 1875, 56 millions en 1876; en 1877, par suite de la crise commerciale et de la guerre d'Orient, il y eut une moins-value de 13 millions. Depuis lors les plus-values reprennent : 89 millions en 1878, 57 millions en 1879, 70 millions en 1880 et 117 millions en 1881 (tableau annexé au rapport de M. Ribot sur le budget de 1883). A partir de 1882 on entre dans une ère de difficultés : en 1882 la plus-value n'est plus que de 2 millions relativement à 1881.

élevés dans notre pays à 337 millions et demi de francs et que, d'autre part, les augmentations d'impôts montaient à 328 millions et demi de francs; l'excédent des dégrèvements était de 9 millions à peine; dans la même période en Angleterre l'excédent des dégrèvements atteignit 204 millions de francs.

Nous ne doutons pas que si la France jouissait d'une paix ininterrompue pendant toute la fin du dix-neuvième siècle et que les administrations fussent modérément économes, l'on ne pût réduire dans cet intervalle d'environ un milliard le chiffre actuel des impôts en supprimant tous ceux qui portent atteinte à la production et en redressant ceux qui sont iniques. On pourrait ainsi successivement faire une magnifique hécatombe, immoler tour à tour les droits sur les transports par petite et par grande vitesse, les droits sur les objets manufacturés, comme le papier, le savon, la stéarine, les allumettes, etc., les taxes de douanes portant sur d'autres articles que quelques denrées coloniales, supprimer l'impôt sur le sel, réduire considérablement les taxes postales et télégraphiques, les droits d'enregistrement, ceux du timbre, les droits sur l'alcool et sur le vin et les droits d'octroi (1). Ce plan peut paraître chimérique; l'exemple de l'Angleterre prouve qu'une paix prolongée et une bonne gestion financière peuvent en un quart de siècle produire d'aussi remarquables résultats. N'oublions pas, d'ailleurs, que les conversions de la dette consolidée, l'extinction graduelle de la partie de la dette contractée en annuités et enfin, dans une moindre mesure, le remaniement des taxes directes viendraient en aide aux plus-values pour permettre tous ces dégrèvements. Il est une observation importante, cependant; c'est que les plus-values des impôts indirects doivent être moins considérables en France qu'en Angleterre, parce que la population s'accroît moins dans le premier pays que dans le second; or, l'augmentation du nombre des habitants est l'une des causes des plus-values constantes des droits sur les consommations. En 1849 la population du Royaume-Uni n'était que de 27 millions d'âmes : en 1882 elle s'élève à 35,278,000, il y avait donc en 1882 huit millions de consommateurs et de contribuables ou 30 p. 100 de plus qu'en 1849. En France, au contraire, c'est à peine si en 1882 nous avions 2 millions et demi ou 7 p. 100 de plus de consommateurs et de contribuables que trente ans auparavant. Naturellement cette différence influe

(1) On pourrait néanmoins conserver un petit droit de 5 p. 100 sur le transport des voyageurs. L'impôt sur la petite vitesse et celui sur les savons ont déjà été supprimés en 1878; et l'on a accompli dans la même année une réforme postale et télégraphique : en 1880 l'on a réduit les droits sur les sucres et sur les vins. La taxe sur le sel, bien que la suppression en soit désirable dans l'intérêt de l'agriculture, peut être maintenue aussi longtemps qu'il y aura des taxes nuisibles à la circulation et à la fabrication.

sur la progression des plus-values d'impôts dans les deux pays.

Parmi les impôts supprimés par l'Angleterre, grâce à ces constantes plus-values, on doit citer ceux sur le papier, sur le savon, sur le verre, sur les briques, sur le sel, sur le sucre, la disparition des droits de douane sur un très grand nombre d'objets, le redressement des droits de timbre, etc. (1). C'est ainsi qu'on s'explique qu'il n'y ait plus en Angleterre de taxe sur les objets fabriqués, sauf sur les spiritueux et sur la bière, non plus que sur les objets de consommation populaire, sauf les boissons et le tabac.

Un point important, en matière d'impôts, est la répercussion générale qui, au bout d'un certain temps, peut modifier l'incidence de taxes assez anciennes. L'observation prouve que des taxes qui sont vieilles ne produisent pas exactement les mêmes effets qu'au moment de leur établissement. Qu'on mette, par exemple, un impôt sur les valeurs mobilières : ce seront les premiers détenteurs qui en supporteront le poids, ils perdront en revenu le montant de la taxe, et en capital une somme à peu près égale à cette taxe capitalisée d'après le taux de l'intérêt usuel dans le pays. Mais, au bout d'un temps plus ou moins court, pour les valeurs mobilières nouvelles qui se créeront, du moins pour les titres d'obligations, ce ne seront pas les souscripteurs à ces titres qui supporteront la taxe, ce seront les sociétés ou les entreprises par lesquelles ces titres auront été émis. Si l'on met un impôt sur les salaires ou, ce qui revient à peu près au même, une taxe sur les objets de consommation générale, au premier abord ce seront les ouvriers qui en supporteront la charge. Il arrivera cependant à la longue que les ouvriers parviendront dans la plupart des cas à rejeter sur les patrons, lesquels eux-mêmes le reporteront sur les consommateurs, le poids de cet impôt spécial. Une taxe mise sur les fabricants ou sur les commerçants réduira d'abord d'autant leurs bénéfices en augmentant leurs frais généraux : mais peu à peu, comme les carrières commerciales seraient désertées si elles cessaient de compenser par la chance de profits considérables les risques de perte qu'elles entraînent, les fabricants parviendront à faire payer au consommateur la plupart des taxes spéciales auxquelles on les astreint. Il n'y a guère que l'impôt foncier, les droits de mutation et quelques autres taxes exceptionnelles qui ne donnent pas lieu à ce mode de répercussion presque indéfinie. Ainsi, dans une société déjà vieille, il se fait une sorte de masse commune des taxes existant depuis longtemps, et cette masse se répartit, sans

(1) L'impôt sur le revenu a largement contribué à rendre ces réformes possibles, mais les plus-values des impôts ont joué un beaucoup plus grand rôle, puisque l'impôt sur le revenu n'a rapporté dans ces dernières années que 100 à 200 millions de francs.

qu'on y prenne garde, entre les individus à peu près en proportion de leurs dépenses ou de leurs jouissances. Il en résulte qu'un système fiscal qui existe depuis longtemps n'est jamais, quant à ses effets, aussi inique qu'il le paraît. Telle taxe que l'on croit porter sur telle personne, parce que c'est elle qui la paye directement, est en réalité supportée par un grand nombre d'autres qui fournissent, sans le savoir, à celle qui la paye les moyens de s'acquitter. La société est un être plastique, élastique, qui distribue de lui-même avec le temps sur tous ses organes, à peu près en proportion de leur force, les charges que l'on met sur lui.

Ce phénomène de la répercussion des impôts sur le corps social tout entier est démontré : c'est une vérité acquise à la science. C'est un fait consolant, car l'iniquité de beaucoup de taxes est telle que, si elle n'avait été corrigée par cette force plastique et cette faculté d'adaptation dont jouit la société, notre état social serait peu enviable. Il ne faut pas néanmoins exagérer la portée de ce phénomène. On doit même convenir que certains faits propres à notre temps rendent cette répercussion moins complète qu'autrefois. Une nation, en effet, n'est plus aujourd'hui un être isolé : ses frontières sont ouvertes aux produits étrangers, les ouvriers du dehors peuvent accourir dans le pays, les capitaux, comme les hommes, peuvent soit immigrer, soit émigrer ; cette situation nouvelle, qui vient du changement dans la législation douanière et du perfectionnement des voies de communication, rend moins complet et moins prompt le phénomène de la répercussion des impôts spéciaux sur l'ensemble du corps social. Si l'on établit par exemple une taxe spéciale sur les industriels ou les commerçants, ceux-ci éprouvent quelques difficultés à la rejeter sur les consommateurs, parce que les produits du dehors peuvent venir leur faire concurrence ; de même, si l'on met une taxe spéciale sur les ouvriers, ou, ce qui est équivalent, sur les objets de consommation générale, les ouvriers éprouveront plus de difficulté à en rejeter le poids soit sur leurs patrons, soit sur les consommateurs, parce que l'accroissement du taux des salaires en proportion de la taxe pourrait élever le prix de revient des produits indigènes au-dessus de celui des produits étrangers qui leur font concurrence. En outre, même pour un pays qui serait soumis au régime protectionniste le plus rigoureux, comme une grande partie de la production nationale est destinée à l'exportation (une valeur de deux milliards de francs d'objets fabriqués est annuellement exportée par la France), on ne voit pas comment les producteurs, soit ouvriers, soit patrons, rejetteraient sur le consommateur étranger le poids des charges intérieures dont ils sont grevés.

Ainsi, quoique le phénomène de la répercussion des taxes spéciales sur l'ensemble du corps social soit démontré, il ne s'effectue pas d'une manière complète, il demande en outre beaucoup de temps. Ce qui ressort de ces observations, c'est que cette répercussion ne peut jamais être une justification, ni même une excuse, pour l'établissement de taxes qui ne sont pas proportionnelles aux facultés du contribuable, ni même pour le maintien de ces taxes quand elles sont anciennes et que le pays peut sans trop d'inconvénients les modifier. Mettre un impôt sur les objets de consommation générale, sous le prétexte que les ouvriers trouveront dans une augmentation des salaires une compensation à la taxe, ou bien encore mettre un impôt excessif sur l'industrie et le commerce dans la pensée que les industriels et les commerçants trouveront le moyen de le rejeter sur les consommateurs, c'est accabler de souffrances actuelles certaines catégories de personnes, et compter pour elles sur des atténuations ou des compensations qui seront lentes à venir et ne seront jamais complètes. Un peuple ne doit jamais s'en remettre du soin de redresser ses erreurs à la nature des choses. Ce que nous avons dit de l'établissement de taxes nouvelles est vrai aussi de l'abolition des anciennes taxes improportionnelles; on ne doit pas reculer devant ces réformes quand elles ne sont pas absolument impossibles : l'abolition ou tout au moins l'amélioration des octrois et des droits sur les boissons doivent faire partie de tout programme libéral, quoique l'on puisse soutenir qu'une partie des charges imposées par ces impôts anciens aux classes laborieuses est compensée par une élévation des salaires (1).

Ce serait une intéressante étude que celle de la distribution des impôts entre les différentes classes de la population : c'est d'ailleurs une étude bien compliquée, car il y a beaucoup de taxes, comme celles sur les transports des marchandises et celles du timbre, dont il

(1) Nous croyons superflu d'entrer ici dans des détails sur la répercussion de chaque impôt en particulier; le lecteur, en se reportant aux chapitres qui traitent de chacune des principales taxes, y trouvera notre opinion sur ce point. Qu'il nous suffise de citer un intéressant ouvrage italien publié récemment sur cette importante question « *Teoria della traslazione dei Tributi* » par M. Maffeo Pantaleoni, Rome, 1882. On peut aussi rappeler l'heureuse proposition de M. de Parieu : « L'impôt reste, au « moins immédiatement, à la charge de celui qui le paie, si l'objet sur lequel il est « assis n'est pas susceptible de restriction. Il est rejeté en tout ou en partie sur « d'autres contribuables, si l'objet sur lequel il est assis est susceptible de restric- « tion, et la répercussion de l'impôt est en raison de la facilité de cette restriction. « Si celui sur lequel l'impôt est réfléchi est à son tour en état de resserrer la jouis- « sance à l'occasion de laquelle il reçoit le contre-coup de la taxe, il neutralisera en « partie l'effet de la répercussion de l'impôt, en la rejetant soit sur le contribuable « primitif, soit sur d'autres. » On ne peut nier que cette formule ingénieuse ne contienne une grande part de vérité. (Note de la 3e édition.)

est difficile de faire la décomposition entre les différentes classes de la société. Ce que l'on peut dire d'une manière approximative, c'est que les personnes les plus chargées d'impôts en France sont les habitants des villes, que les moins grevées, au contraire, sont les habitants des campagnes vivant sur leurs propriétés, grandes ou petites, et consommant en partie les produits de leur récolte. On sait que le vin, le cidre consommés par les propriétaires récoltants sont exempts d'impôts. Ceux-ci ne supportent que l'impôt foncier, qui est loin d'équivaloir aux charges terriennes de l'ancien régime ; l'impôt personnel et mobilier, qui est léger dans les campagnes, celui des portes et fenêtres, les prestations pour les chemins, et une part proportionnelle à leur consommation de denrées de luxe comme le sucre et le café, enfin une part difficile à déterminer exactement dans les impôts généraux sur les transports, sur le timbre, l'enregistrement et quelques autres. Le possesseur de rentes sur l'État, affranchies de l'impôt sur le reveuu et des droits de transmission, qui vit modestement, sans grand loyer, est aussi un des hommes les moins atteints par le fisc en notre pays (1).

Y a-t-il une limite indiquée par l'observation à la quantité d'impôts que peut supporter un pays? Cette question ne peut évidemment se résoudre que par l'affirmative : quand la charge des impôts devient excessive, le pays dépérit, la population décroît, la culture se restreint, les capitaux émigrent : c'est ce qui est arrivé jadis en Espagne, même en Hollande, c'est ce qui se manifeste avec beaucoup plus d'intensité en Turquie. Il y a donc une limite à la taxation; quand elle est franchie, les désordres économiques, sociaux, politiques même ne tardent pas à se montrer. Mais quelle est cette limite? c'est ce que l'on ne peut dire *a priori* : elle varie d'un pays à l'autre, d'un temps à l'autre, suivant la richesse, suivant les habitudes et la patience de la population. Ici on supportera sans se plaindre et sans faiblir un prélèvement de 12 ou 15 p. 100 de son revenu au profit de l'État et des localités ; ailleurs, une proportion de 7 ou 8 p. 100 semblera déjà fort lourde. En France, à l'heure actuelle, les impôts généraux et locaux s'élèvent à trois milliards sept ou huit cents millions en chiffres ronds : on ne peut estimer sérieusement l'ensemble des revenus du pays à moins de vingt-deux milliards ni à plus de vingt-huit, c'est donc 15 ou 16 p. 100 de son revenu que la population française paye à l'État et aux localités.

(1) Dans la préface que nous mettons en tête de la troisième édition de cet ouvrage, nous nous sommes efforcé de faire un parallèle entre la situation fiscale de différentes catégories d'hommes riches et celle d'un ouvrier de Paris. Les paysans vivant sur leurs propres biens et les exploitant sont en réalité les contribuables qui paient le moins d'impôts en France.

Nous n'avons pas à nous arrêter ici aux règles de la perception des impôts : ce n'est pas là affaire de science, c'est chose d'expérience et d'art. Le seul point qu'il importe de rappeler, c'est que le système des fermes est condamné, qu'il produit partout de l'irritation, des vexations, l'oppression du pays au profit de quelques particuliers. Il ne peut être excusé qu'à titre temporaire, pour certains impôts spéciaux et dans un pays où l'administration est défectueuse. Ainsi la ferme des tabacs en Italie a donné de bons résultats. Notons qu'il s'agissait là de l'exercice d'une véritable industrie monopolisée. En France, quand on a vu reparaître les anciennes fermes à l'occasion de l'impôt sur les allumettes, il y a eu une explosion d'indignation.

Le résumé du premier volume de cet ouvrage, c'est que le maintien de certaines taxes indirectes est indispensable à une nation qui est chargée d'une grosse dette et qui veut entretenir un grand effectif militaire; c'est, en second lieu, que les taxes directes devraient être améliorées et complétées pour permettre la prompte abolition des taxes qui gênent le plus la circulation et la production : c'est enfin que le développement naturel et presque constant des plus-values budgétaires rendrait possible à la France la suppression graduelle de la plupart des taxes sur les articles de consommation populaire comme le sel, le vin, et le redressement des droits iniques et nuisibles d'enregistrement; mais un quart de siècle de paix et de modération dans les dépenses serait nécessaire pour cette grande œuvre.

Les nations de l'Occident de l'Europe, en particulier la France, ont énormément augmenté leur richesse pendant le dernier demi-siècle : malheureusement elles ont commis beaucoup de fautes politiques et ont cédé aux entraînements guerriers. Si cette cause de ruine pouvait être écartée à l'avenir, on reviendrait progressivement à un état économique meilleur. Les générations futures jouiront gratuitement des puissants instruments de travail que nous avons créés, les chemins de fer, les canaux, les routes, les ports : la richesse publique se développant sans cesse, le domaine industriel et financier de l'État et des villes augmentant dans de grandes proportions (1), l'allègement des charges publiques deviendra chaque jour plus facile pourvu que l'on ait la paix. C'est la paix qui est la condition indispensable de

(1) Nous n'avons qu'à rappeler l'entrée dans le domaine public des lignes de chemin de fer à partir de 1950, la fin plus ou moins prochaine de la plupart des concessions d'eau, de gaz et de transports accordées par les villes, etc. Ainsi que nous l'avons démontré dans le courant de ce volume, le domaine industriel et productif de l'État et des municipalités prendra dans le vingtième siècle un grand accroissement.

toute réforme fiscale. Tant que la paix n'est pas assurée, les lois économiques ne sont pas respectées. Si l'Angleterre est, à l'heure actuelle, la nation dont le système financier présente le moins d'incorrections et d'iniquités, ce n'est pas seulement à l'intelligence de ses chanceliers de l'Échiquier qu'elle le doit, c'est à la sagesse et à la fortune qui l'ont préservée pendant cinquante ans de toute tourmente extérieure. Nous regardons, quant à nous, comme facile, la réforme des impôts en France pourvu que l'on ait ces deux collaborateurs indispensables : le temps et la paix (1).

(1) Nous ne changeons rien à ces lignes qui ont paru dans les précédentes éditions de cet ouvrage ; mais nous devons dire que le scandaleux et inepte gaspillage auquel depuis 1877 se livrent en France l'État, les municipalités et les départements, rend les perspectives de l'avenir beaucoup moins riantes. (Note de la 3e édition.)

FIN DU PREMIER VOLUME

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE DE LA TROISIÈME ÉDITION V
PRÉFACE DE LA DEUXIÈME ÉDITION XVII
AVANT-PROPOS DE LA PREMIÈRE ÉDITION XVIII

OBJET ET PLAN DE CET OUVRAGE

Définition de la science des finances. — Influence du développement de la civilisation sur les dépenses publiques. — Croissance continue des dépenses nationales dans la plupart des pays. — Exemples de la France et de l'Angleterre. — Principales causes de cette augmentation des dépenses 1

PREMIÈRE PARTIE

DES REVENUS PUBLICS

LIVRE PREMIER

DES REVENUS DU DOMAINE

CHAPITRE PREMIER

DES ORIGINES DE NOTRE SYSTÈME DE REVENUS PUBLICS.

Les revenus du roi sous le régime féodal. — Domaines, droits régaliens ou de suzeraineté, redevances ou servitudes. — Les charges de la terre autrefois et aujourd'hui. — Transformation des redevances en impôts et des aides accidentelles en taxes régulières 11

CHAPITRE II

DE L'IMPORTANCE DES REVENUS DE L'ÉTAT MODERNE CONSIDÉRÉ COMME PROPRIÉTAIRE OU CAPITALISTE ET COMME INDUSTRIEL.

Des différentes propriétés qu'un État peut posséder. — Contraste, au point de vue de l'étendue des domaines, entre deux des principaux pays civilisés, l'Angleterre et la Prusse. — Insignifiance des produits domaniaux en Angleterre. — Grande importance et grande variété des domaines en Prusse. — Constitution dans la plupart des pays d'un domaine industriel de l'État 19

CHAPITRE III

DU DOMAINE PUBLIC DE L'ÉTAT.

Du développement constant du domaine public de l'État, des départements et des communes. — Description et évaluation du domaine public monumental de l'État en 1833. — Inventaire des propriétés de l'État en 1876 et en 1878. — Inventaire des propriétés de la ville de Paris. — De l'importance croissante du domaine public dont les citoyens ont la jouissance gratuite. — De la proportion de plus en plus grande du domaine public relativement à l'ensemble de la richesse du pays.. 28

CHAPITRE IV

DES DIFFÉRENTES PARTIES DU DOMAINE PRIVÉ DE L'ÉTAT.

La composition et les produits de ce domaine. — Domaine proprement dit en France. — Les domaines engagés et échangés. — Les établissements modèles exploités par l'État. — Les États allemands sont propriétaires de terres labourables, de vignes et de prairies. — De la gestion de ce domaine agricole. — Inconvénients de ce genre de propriété domaniale.

Du domaine forestier. — Des raisons qui légitiment la propriété de forêts par l'État. — De l'importance des forêts, notamment des forêts domaniales en France, en Prusse, etc. — Des causes de la plus-value des forêts. — Décomposition du produit des forêts domaniales en France. — Des frais d'exploitation. — Les lacunes de notre régime forestier. — Trop faible étendue des forêts de l'État. — Insuffisance des travaux de reboisement..... 34

CHAPITRE V

DE L'ALIÉNATION DES DOMAINES IMMOBILIERS DE L'ÉTAT ET SPÉCIALEMENT DES FORÊTS. — DE L'AUGMENTATION DES MÊMES DOMAINES.

Des arguments en faveur de l'aliénation des domaines de l'État. — Les aliénations de domaines figurent comme ressource ordinaire et régulière dans certains budgets. — Exemples de la Prusse, des États-Unis d'Amérique, etc. — De la vente et du louage emphythéotique des terres domaniales incultes. — Nouveaux détails sur les *engagements* de domaines en France sous l'ancien régime. — Des inconvénients de cette forme de contrat. — Des concessions de domaines à des compagnies moyennant un prêt d'argent. — Le gouvernement provisoire français en 1848, les forêts et la Banque de France. — Les forêts domaniales autrichiennes et la Banque nationale de Vienne.

Les aliénations de domaines faites directement par l'État à titre de ressources extraordinaires. — Les biens nationaux sous la Révolution. — Opération du baron Louis sur les forêts en 1814. — Les forêts servant de gage aux reconnaissances de liquidation. — Effets de la loi de 1817 pour la vente de 150,000 hectares de forêts. — Vente de forêts de 1831 à 1835. — L'aliénation des domaines dans des circonstances critiques est une opération immédiatement inefficace et à la longue préjudiciable. — Nouvelles ventes à partir de 1850. — Proposition de M. Fould en 1865. — Total des ventes de forêts de 1814 à 1869.

Examen critique de ces opérations. — Approbation qu'elles ont obtenue de Laffitte et de M. Fould. — Inexactitude des évaluations du premier. — Réfutation des calculs du second. — Inconvénients des aliénations de forêts au point de vue climatérique. — Distinctions à faire. — Devoirs pour l'État de se créer un nouveau domaine forestier par l'achat et l'ensemencement de terres en montagnes.

Du domaine communal. — Importance du domaine privé communal en France. — Infériorité du régime communal d'exploitation des bois. — Du meilleur mode d'ex-

ploitation des biens communaux. — Opération projetée et commencée en 1813 relativement aux biens des communes.

Des aliénations de domaines à l'étranger. — Excédent considérable des prix de vente sur les évaluations pour les domaines purement agricoles. — Exemples de l'Espagne, de l'Autriche, de la Bavière. — L'opération de la vente des biens ecclésiastiques en Italie.

De l'augmentation des domaines par voie d'achat. — Exemples de quelques États allemands, notamment du Wurtemberg et du duché de Bade. — Appréciation de cette pratique..... 67

CHAPITRE VI

DU DOMAINE INDUSTRIEL ET DU DOMAINE FINANCIER DE L'ÉTAT.

Nature du domaine industriel des États. — Exploitation de mines, de salines et de hauts fourneaux par l'État prussien. — Règle générale pour le domaine industriel de l'État. — De la possession ou de l'acquisition des chemins de fer par l'État. — Le système anglo-saxon et le système continental européen pour les travaux publics. — Arguments pour et contre l'exploitation des chemins de fer par l'État. — Comparaison des résultats de l'exploitation des chemins de fer de l'État et de ceux des compagnies privées en Allemagne. — Participation des États dans les bénéfices des Banques nationales. — De la possession ou de l'acquisition de valeurs mobilières par quelques États.

De l'importance du domaine financier et industriel des villes. — Produits du domaine de la ville de Paris. — Grande probabilité d'accroissement des revenus de ce domaine.

Le domaine industriel des États et des villes tiendra dans les budgets de l'avenir une beaucoup plus grande place que dans les budgets du présent..... 93

LIVRE II

DES IMPOTS.

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES SUR L'IMPÔT.

Les définitions de l'impôt. — Les définitions inexactes ou incomplètes : l'impôt ne représente pas un échange de services; il n'est pas une prime d'assurances; il ne pourvoit pas seulement à la mise en œuvre et aux frais généraux d'exploitation du capital national. — L'impôt est simplement la contribution exigée de chaque citoyen pour sa part dans les dépenses du gouvernement.

L'impôt est-il un bien ou un mal? — Fausseté de la formule que « l'impôt retourne aux contribuables et retombe sur eux en rosée fécondante ». — Opinions opposées d'Adam Smith et de Mac Culloch sur les impôts élevés. — L'impôt pousse-t-il le contribuable à l'économie et à l'activité? — Examen de la formule d'après laquelle « l'impôt est le meilleur des placements. » — Part de vérité qu'elle contient. — Souvent l'impôt peut et doit être une forme collective de l'épargne nationale. — Grand nombre d'entreprises utiles auxquelles il ne peut être pourvu que par l'impôt.

Peut-on fixer à l'impôt une limite *minima* et une limite *maxima*? — Des différentes proportions que l'impôt peut avoir avec l'ensemble des revenus des citoyens. —

L'impôt léger : exemple de la Belgique. — L'impôt modéré : exemple de l'Angleterre. — L'impôt lourd, mais supportable : exemple de la France..... 111

CHAPITRE II

NOTIONS GÉNÉRALES SUR L'IMPÔT (SUITE). — L'IMPÔT PROPORTIONNEL ET L'IMPÔT PROGRESSIF.

Le principe de la spécialité et le principe de la généralité des taxes. — Exemple des taxes locales en Angleterre. — Les vices du système de spécialité. — Les quatre règles d'Adam Smith sur l'impôt. — L'impôt proportionnel et l'impôt progressif. — Les autorités en faveur de l'impôt progressif. — Fausseté du prétendu principe de l'égalité de sacrifice. — La théorie de l'impôt progressif est une théorie sentimentale et non pas rationnelle. — Comparaison du prix des services que l'État rend aux hommes de différentes conditions. — Comparaison entre le prix des services de l'État et le prix des services des compagnies privées.

Arbitraire de l'impôt progressif. — La progression illimitée. — Le système plus insidieux de l'impôt progressif sur l'accroissement du revenu. — Dangers presque égaux de ce système appliqué avec logique.

Improductivité du système de la progression. — Petit nombre des grandes fortunes et des grands revenus. — Exemple de la Prusse et de la Saxe d'après l'*Einkommensteuer*. — Exemple des États-Unis et de l'Angleterre.

L'impôt progressif dans les divers cantons suisses. — En quoi l'application faite en Suisse n'est pas concluante. — Le taux de l'impôt est très faible, la progression s'arrête en général très bas. — L'impôt progressif ne rapporte guère plus que l'impôt proportionnel.

Exemples d'impôts qui n'ont de progressif que la forme. — La taxe mobilière en France et dans d'autres pays. — Le système de l'exemption des très petits revenus et du demi-droit pour les moyens revenus diffère notablement du système de l'impôt progressif..... 134

CHAPITRE III

DE L'UNITÉ ET DE LA MULTIPLICITÉ DE L'IMPÔT. — DE L'IMPÔT SUR LE CAPITAL ET DE L'IMPÔT SUR LE REVENU.

De la doctrine de l'unité de l'impôt. — Vauban. — Les physiocrates. — Avantages de l'impôt unique s'il était suffisamment productif. — De la possibilité d'établir l'impôt unique. — Dans quels cas il serait suffisant. — Exemple des budgets de l'État et des localités en France si la paix et l'ordre eussent régné depuis un siècle. — Des ressources accessoires que l'impôt unique comporterait. — De l'impossibilité d'établir aujourd'hui l'impôt unique, même en Belgique. — L'impôt unique ne pourrait être qu'un impôt direct. — Difficulté d'asseoir équitablement et de faire rentrer un impôt direct très élevé.

Réfutation de la doctrine des physiocrates en matière d'impôts. — Les projets modernes d'impôt unique sur *the real property*, ou sur le capital fixe. — Satire spirituelle et juste de Voltaire dans le conte de l'*Homme aux quarante écus*. — Il est faux que tous les impôts retombent en définitive sur la terre ou sur les capitaux et en réduisent les profits. — Ce qui adviendrait de la propriété foncière si l'on remplaçait les taxes sur les consommations par une taxe unique sur les terres et sur les capitaux fixes.

Comparaison du capital et du revenu comme base d'un impôt soit unique, soit multiple. — Prétendus avantages de l'impôt sur le capital. — L'impôt sur le capital est moins équitable que l'impôt sur le revenu. — Inconvénients politiques et sociaux de l'impôt sur le capital. — Il ne frappe qu'une faible partie des citoyens et affranchit absolument de toute taxe le plus grand nombre. — La valeur des capitaux fixes est plus difficile à reconnaître que le montant des revenus.

En définitive, l'impôt unique est insuffisant pour les besoins d'un État qui a de grandes dettes et entretient une nombreuse armée : l'impôt unique sur le capital serait plus impraticable et plus vexatoire que l'impôt unique sur le revenu..... 175

CHAPITRE IV

DES IMPÔTS DIRECTS ET DES IMPÔTS INDIRECTS.

Chaque impôt doit être jugé, non pas isolément, mais dans ses rapports avec les autres impôts existants. — La définition administrative et la définition économique des impôts directs et des impôts indirects. — Avantages et inconvénients des impôts directs. — Les impôts directs sont plus rationnels. — Quand ils sont très considérables, ils offrent de grandes difficultés de perception et de grandes chances d'inégalité. — Il est difficile, par les impôts directs, d'atteindre les travailleurs manuels. — Les impôts directs ont beaucoup moins d'élasticité que les impôts indirects. — Les premiers ne donnent pas des plus-values aussi constantes et aussi considérables que les seconds. — Démonstration de cette proposition par l'exemple de l'Angleterre. — La productivité des impôts de consommation s'est plus rapidement accrue dans ce pays que la productivité de l'impôt sur le revenu. — L'impôt sur le revenu est, cependant, de tous les impôts directs, celui dont le produit suit le plus exactement le développement de la richesse publique. — Démonstration de la même proposition par l'exemple de l'Autriche. — Exemple de la France. — Le manque d'élasticité des impôts directs, la faiblesse des plus-values qu'ils donnent sont de grands inconvénients dans les États modernes, dont les besoins augmentent sans cesse. — En temps de crise, les impôts indirects fléchissent, mais moins qu'on ne le croit généralement. — Preuve fournie par la France en 1870-71 et par l'Espagne de 1872 à 1875. — Les impôts directs ne sont faciles à recouvrer que lorsqu'ils sont légers : ils deviennent presque irrécouvrables quand ils sont très lourds. — Exemples de la France sous la Révolution et de l'Angleterre pendant les guerres contre la France. — Dans quelle mesure l'augmentation des impôts directs est recommandable en temps de crise : l'Angleterre pendant la guerre de Crimée. — Prétendu avantage allégué en faveur des impôts directs : ils sont mieux sentis par les contribuables et éloignent la nation des entreprises téméraires. — L'expérience démontre la fausseté ou du moins l'exagération de cette maxime. — Il n'est possible de supprimer les impôts indirects que dans les États qui n'ont pas besoin de recueillir par l'impôt plus de 3 ou 4 p. 100 du revenu des citoyens.

Première infirmité des impôts indirects : ils ne sont pas proportionnels à la fortune ou au revenu du contribuable. — Dans un système de taxes indirectes habilement combinées, cette improportionnalité est moindre qu'on ne le prétend. — Tous les impôts indirects ne sont pas des taxes de capitation. — Plusieurs de ces impôts ont une certaine relation avec la fortune des contribuables. — Le vice presque irrémédiable des impôts indirects de consommation, c'est qu'ils ne peuvent, en général, tenir compte que des quantités et non des qualités des denrées imposables. — Seconde infirmité des impôts indirects : ils gênent l'industrie et en entravent le développement. — Doctrine contraire de Mac Culloch : exemple qu'il allègue. — Réfutation de cette doctrine par Mac Culloch lui-même, par M. David Wells et par M. Cliffe Leslie. — Des inconvénients de certains impôts indirects réputés inoffensifs, comme l'impôt sur l'alcool : exemple des États-Unis avant et après la guerre de Sécession. — Troisième infirmité des impôts indirects : ils distribuent l'industrie et le commerce d'une manière artificielle ; ils favorisent les grands industriels et les grands commerçants aux dépens des petits et des moyens. — Démonstration de cette proposition. — Quatrième infirmité des impôts indirects : les frais de recouvrement en sont proportionnellement plus élevés que ceux des impôts directs. Cette différence dans les frais proportionnels de perception est, toutefois, beaucoup moins grande qu'on ne le croit en général : démonstration par l'exemple de l'Angleterre et de la France. — Cinquième infirmité des impôts indi-

rects : ils exigent un nombreux personnel d'agents qu'ils soustrayent aux carrières productives. — Sixième infirmité : ils sont une cause de démoralisation. — Prétendus avantages des impôts indirects : ils sont moins sentis, moins impopulaires que les impôts directs; ils constituent une taxe volontaire à laquelle le contribuable peut échapper en réduisant ses consommations; ils se perçoivent au moment le plus commode pour le contribuable. — Ces prétendus avantages sont fictifs ou ont été exagérés. — Les avantages réels des impôts indirects sont qu'ils atteignent aisément tous les revenus, même les plus petits, ce que les impôts directs feraient difficilement, et que le produit en augmente sans cesse par le développement de la richesse nationale.

Les États ayant de grosses dettes et entretenant de grandes armées ne sauraient suffire à leurs dépenses sans impôts indirects.

Comparaison des impôts indirects dans les principaux pays de l'Europe..... 221

CHAPITRE V

DES IMPÔTS DIRECTS. — LES IMPÔTS DIRECTS SUR LES PERSONNES OU CAPITATIONS.

L'impôt direct peut être établi tantôt sur les personnes, tantôt sur les choses (capitaux ou revenus). — De l'impôt direct sur les personnes ou capitation. — La capitation est un impôt très usité et dont les caractères sont très divers. — La capitation peut être égale pour tous les citoyens, et le payement de cette taxe peut être une condition de l'exercice du droit de suffrage. — Exemple du Massachusetts. — La capitation en Russie. — Tendance de la capitation à prendre le caractère d'un impôt approximatif sur le revenu.

Les capitations graduées ou impôts de classes forment généralement le premier échelon de l'impôt sur le revenu. — Exemples des anciens États italiens, de la Prusse et de plusieurs cantons suisses. — De l'organisation de la *Classensteuer* en Prusse. — Elle produit plus que l'*Einkommensteuer*, mais la plus-value est beaucoup moins rapide que celle de ce dernier impôt. — Raisons de cette différence. — Vices des capitations graduées. — La contribution personnelle en France. — Différents caractères qu'elle a affectés successivement. — L'impôt personnel devrait être distinct de l'impôt mobilier. — Les tarifs de cette contribution devraient être notablement relevés. — Le payement de la taxe pourrait, comme au Massachusetts, être une condition de l'exercice du droit de suffrage..... 287

CHAPITRE VI

LES IMPÔTS SUR LES BIENS. — L'IMPÔT FONCIER.

Caractère particulier de la propriété foncière. — La *rente de la terre* ou le *revenu net*. — Trois causes pour lesquelles la propriété foncière est une bonne matière imposable. — Formes successives de l'impôt foncier. — Taxe proportionnelle à l'étendue des terres. — Classement des terres en quelques catégories suivant le degré de fertilité, et taxe foncière uniforme pour chaque catégorie. — Taxe établie d'après le nombre des charrues, des têtes de bétail ou des arbres fruitiers. — L'impôt sur le revenu brut ou la dîme. — Grands inconvénients de la dîme dans les pays de civilisation un peu avancée. — Elle empêche la culture intensive et l'emploi de grands capitaux dans la production agricole. — La proportion du revenu net au revenu brut diminue en général à mesure que la culture se perfectionne. — Difficultés matérielles pour le recouvrement de la dîme. — Exemple de la Turquie. — Le poids de la dîme est d'autant plus lourd que la récolte est plus mauvaise.

Modes perfectionnés de l'impôt foncier. — L'impôt foncier peut être proportionnel soit à la valeur vénale des terres, soit au revenu net du propriétaire. — Le second procédé est préférable au premier. — Variations fréquentes dans le revenu net des terres.

De l'incidence de l'impôt foncier. — Trois systèmes. — D'après le premier système, l'impôt foncier pèserait sur le consommateur des produits agricoles. — En général, à moins qu'il ne soit extraordinairement lourd et mal assis, l'impôt foncier n'a au-

cune influence sur le prix des denrées. — Cas exceptionnels où l'impôt foncier a fait réduire l'étendue des terres en culture : exemples de la Turquie et de quelques districts de l'Angleterre par suite de l'exagération de la taxe des pauvres ; exemple aussi de l'ancienne France depuis Louis XIV. — Second système, qui est le bon ; l'impôt foncier bien assis porte seulement sur le revenu net des propriétaires. — Troisième système : un impôt foncier anciennement établi ne pèse pas sur les propriétaires actuels des terres non plus que sur le consommateur des denrées agricoles ; il équivaut à une expropriation d'une partie du capital du propriétaire primitif et contemporain de l'établissement de l'impôt. — Développement et réfutation de cette ingénieuse doctrine.

Il faut distinguer l'impôt sur les propriétés rurales de l'impôt sur les maisons. — L'incidence des deux taxes n'est, en général, pas la même. — La première est à la charge du propriétaire qui ne peut la rejeter sur le consommateur. — La seconde, dans les pays prospères, a une tendance à retomber sur le consommateur, c'est-à-dire sur le locataire de maisons ou d'appartements.

L'impôt foncier doit-il être fixe ou variable? — Il est préférable et plus équitable qu'il soit variable. — Doit-on adopter le système de *répartition* ou celui de *quotité?* — Grands avantages de l'impôt de quotité. — Il est inexact que la mobilité de l'impôt foncier, quand elle n'est pas excessive, décourage l'agriculture.

De l'impôt foncier dans les principaux pays de l'Europe. — L'impôt foncier en France. — L'impôt foncier en Italie. — L'impôt foncier en Cisleithanie. — L'impôt foncier en Belgique, en Hollande, en Prusse. — L'impôt foncier en Angleterre : il faut joindre à la *landtax* les cédules A et B de l'*income-tax*, ainsi que les nombreuses taxes locales. — Les charges de la propriété rurale en Angleterre sont probablement un peu plus considérables qu'en France.

Modifications qu'a subies l'impôt foncier en France. — Sous la Révolution il devait être d'un cinquième du revenu net des terres, taux justifié par l'abolition des dîmes et des servitudes féodales. — L'Assemblée Constituante, toutes compensations faites, diminuait plutôt qu'elle n'augmentait les charges de la propriété territoriale. — Dégrèvements successifs du principal de l'impôt jusqu'en 1821. — Augmentation considérable du revenu des immeubles. — Proportion de plus en plus faible de l'impôt relativement au revenu net. — Causes des plaintes des propriétaires fonciers en France. — Ils oublient les charges dont la Révolution les a débarrassés. — Ils ne tiennent pas compte des impôts que payent les capitaux dont les valeurs mobilières sont les titres représentatifs. — Ils perdent de vue le caractère particulier des centimes additionnels. — Enfin l'impôt foncier est très mal réparti. — Mieux réparti, l'impôt foncier sur les propriétés rurales et sur les propriétés bâties pourrait rapporter à l'État 50 ou même 100 millions de plus qu'aujourd'hui.

Le cadastre. — Le cadastre par masses de cultures. — Le cadastre parcellaire. — Exposé des opérations cadastrales. — Grands vices du dernier cadastre. — Insuffisance des moyens partiels pour y remédier. — Exemples des énormes inégalités de l'impôt foncier. — Chaque degré de la répartition est défectueux. — Certains propriétaires paeynt le quart ou le tiers, d'autres seulement le cinquantième ou le centième de leur revenu. — Nécessité de révisions périodiques des évaluations cadastrales pour rendre l'impôt foncier plus équitable et pour lui donner plus d'élasticité. — Moyens pratiques et simples d'accomplir cette réforme. — Exemples de quelques pays étrangers.

Du rachat de l'impôt foncier dans quelques contrées. — Résultats de ce rachat en Angleterre. — Le *Moukabala* en Égypte. — Raisons qui doivent faire repousser cette opération qui n'est qu'un emprunt déguisé et généralement onéreux.... 306

CHAPITRE VII

DE L'IMPÔT SUR LES MAISONS, SUR LES PORTES ET LES FENÊTRES, LES CHEMINÉES, ETC. — DE L'IMPÔT MOBILIER OU SUR LES LOYERS.

Nécessité de séparer l'impôt foncier sur la propriété rurale de l'impôt sur les constructions. — Incidence différente de ces deux impôts : l'impôt sur les construc-

tions retombe en général sur les locataires et augmente le prix dos loyers. — De l'inégalité de l'impôt sur les constructions en France : cette inégalité est encore plus grande que celle de l'impôt foncier sur la propriété rurale. — Faible productivité de l'impôt sur les constructions par suite du manque de révisions périodiques. — Du développement rapide de la valeur des propriétés bâties en Angleterre et en France. — Évaluations statistiques à ce sujet. — L'impôt sur les constructions pourrait sans exagération s'élever à 15 p. 100 (en principal et en centimes additionnels) de la valeur des propriétés bâties, et rapporterait en France 300 millions à l'État et aux localités. — Les constructions sont beaucoup plus lourdement taxées en Italie, en Autriche, surtout en Amérique qu'en France. — L'élévation de l'impôt sur les maisons aux États-Unis est le seul moyen d'éviter les impôts locaux de consommation tels que les octrois. — Exemples de l'importance de ces taxes directes et urbaines en Amérique.

Les taxes sur les portes, les fenêtres ou les cheminées. — Absurdité et iniquité de cet impôt. — La taxe sur les fenêtres en Angleterre. — Contributions des portes et fenêtres en France. — Tour à tour impôt de quotité et de répartition, cette taxe présente chez nous un caractère hybride. — Les modifications qu'elle a subies : conséquences de ces transformations sur la productivité de la taxe. — Les tarifs de la contribution des portes et fenêtres. — Données statistiques sur cet impôt. — Impossibilité de l'asseoir équitablement. — On devrait le fondre avec l'impôt sur les constructions ou avec l'impôt sur les loyers.

De l'impôt sur les loyers, dit en France impôt mobilier.— C'est l'une des taxes directes les plus recommandables. — Réponse aux objections que cet impôt peut soulever.— Il serait possible et juste de tenir compte, pour l'assiette de cette taxe, du nombre des enfants mineurs vivant avec la famille. — On pourrait joindre à l'impôt sur les loyers quelques taxes somptuaires très simples. — De l'universalité et de l'uniformité de l'impôt sur les loyers. — Est-il juste d'exempter de cet impôt les petits revenus? — Peut-on excuser ou justifier la forme progressive que prend dans certains pays l'impôt sur les loyers? — Est-il vrai que les grandes fortunes consacrent au loyer une quote-part proportionnellement moindre de leur revenu que les moyennes et les petites fortunes? — L'impôt sur les loyers pourrait sans exagération être porté à 10 p. 100 en moyenne de la valeur locative et s'ajouter à un impôt de 15 p. 100 sur les constructions. — Des ressources que donnerait cette combinaison pour l'abolition des octrois.

Des vicissitudes de la contribution mobilière en France. — Ce qu'était cet impôt dans le plan de l'Assemblée Constituante. — Changement sous le régime révolutionnaire. — Vice fondamental de la contribution mobilière : c'est un impôt de répartition. — Grandes inégalités de la répartition. — Tentatives timides pour réformer cet impôt au début de la monarchie de 1830. — Autre vice considérable de la contribution mobilière : cette taxe est liée en France à la contribution personnelle. — Des très grands inconvénients qui en résultent : exemples divers. — Le régime français de la contribution mobilière dans les grandes villes. — Un arrêt du conseil d'État interdisant la forme progressive. — Il n'y a de remède que dans la transformation de cet impôt en impôt de quotité..... 353

CHAPITRE VIII

DE LA TAXATION DES BÉNÉFICES INDUSTRIELS, COMMERCIAUX ET DES PROFESSIONS LIBÉRALES. — L'IMPOT DES PATENTES EN FRANCE. — L'IMPOT SUR LE CHIFFRE DES AFFAIRES. — L'IMPOT SUR LES VALEURS MOBILIÈRES.

Est-il juste d'établir une taxe spéciale sur les bénéfices des industriels, des commerçants et des personnes adonnées aux professions libérales? — La stricte équité ne permet cette taxe que comme une des branches d'un impôt général sur le revenu. — Distinction des *licences* et des *patentes*. — Caractère des licences en France. — Caractère et importance des licences en Angleterre.

Origine tout accidentelle des patentes en France. — Développement considérable du

produit en principal de cette taxe depuis 1791. — Grandes difficultés que présente la taxation des bénéfices industriels et commerciaux. — Formation successive et complication croissante de la législation des patentes. — Classement des professions en divers tableaux. Réforme partielle et aggravation générale opérée par les lois de 1872. — Les patentes en France avant et depuis la guerre de 1870-71. — Modifications proposées en 1873 et en 1878. — Le droit *professionnel* (droit faussement appelé *fixe*) et le droit proportionnel. — Les quatre présomptions sur lesquelles repose l'assiette de l'impôt des patentes. — Graves inégalités de cette taxe. — Heureux effet de la suppression du maximum du droit fixe ou professionnel. — Injustice des surtaxes perçues à l'occasion des associés. — Injustice du droit de patente sur le logement personnel de l'industriel. — Projet de faire de l'impôt des patentes un moyen d'empêcher la concentration du commerce de détail. — Critique de ce plan. — De l'incidence de l'impôt des patentes. — Tombe-t-il à la charge des commerçants ou des consommateurs : distinction à faire. — L'impôt sur le chiffre des affaires. — Grandes inégalités, difficultés presque inextricables qu'il présente. — Cet impôt pourrait néanmoins être adopté dans certains cas comme un élément complémentaire pour l'assiette de l'impôt des patentes.

L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. — Erreurs répandues dans le public relativement aux charges réelles des valeurs mobilières. — L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières est une taxe complémentaire qui s'ajoute aux taxes multiples que les sociétés anonymes ont déjà payées. — Faut-il exempter de cet impôt les rentes sur l'État, les créances hypothécaires, etc.? — De l'incidence de cet impôt. — Il rend plus difficile la fondation de sociétés nouvelles et l'extension des sociétés anciennes. — Productivité variable de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières..... 393

CHAPITRE IX

DES IMPOTS SOMPTUAIRES.

Caractère général des impôts somptuaires. — Ils ont deux vices : ils sont, d'ordinaire, peu productifs et presque toujours inquisitoriaux. — Le principe de la taxation du luxe a suggéré dans le passé les taxes les plus ridicules. — Quelques impôts sur les objets de luxe sont cependant légitimes et praticables. — Les *assessed taxes* en Angleterre. — La taxe sur la poudre aux cheveux. — La taxe sur les armoiries : développement de cet impôt. — La taxe sur les billards. — La taxe sur les cercles. — La taxe sur les cartes à jouer. — Les droits sur les permis de chasse en France et en Angleterre. — L'impôt sur les chiens. — L'impôt sur les chevaux et les voitures : légitimité de cette taxe en France et en Angleterre. — L'impôt sur les domestiques mâles. — Projet de taxe sur les pianos. — Le droit de marque sur les objets d'or et d'argent. — Les taxes ayant un caractère somptuaire produisent en France environ 40 millions de francs..... 427

CHAPITRE X

DE L'IMPÔT GÉNÉRAL SUR LE REVENU OU SUR LE CAPITAL.

Caractère que doit avoir l'impôt général sur le revenu : il doit être une taxe d'appoint et de compensation pour redresser les inégalités des impôts indirects. — Il peut se superposer aux autres impôts directs existants. — L'objection de double emploi n'est pas décisive. — Des trois moyens d'asseoir l'impôt général sur le revenu : la déclaration du contribuable, la taxation administrative, les présomptions légales. — L'impôt général sur le revenu nécessite une part irréductible d'arbitraire ou d'inquisition.

Difficultés que présente la constatation de la matière imposable. — La justice exige que les revenus périssables et ceux provenant de l'activité personnelle soient taxés à un taux moindre que les revenus perpétuels et provenant pour ainsi dire spon-

tanément de la richesse acquise. — Des conditions de productivité de l'impôt général sur le revenu. — Les raisons d'ordres divers qui conseillent l'exemption complète des petits revenus. — L'impôt général sur le revenu est naturellement plus productif dans un pays où la fortune est concentrée dans un petit nombre de mains que dans un pays où la fortune est très morcelée. — Curieux contraste, à ce point de vue, de l'Angleterre et de la France. — Quoique l'Angleterre et la France aient probablement des revenus égaux, l'impôt général sur le revenu serait de moitié moins productif, selon toute apparence, en France qu'en Angleterre.

Histoire de l'impôt sur le revenu en Angleterre. — Conditions particulièrement favorables où se trouve ce pays pour l'application de cet impôt. — Première expérience sous Pitt en 1798. — Très grande élévation du taux de l'impôt ; fraudes nombreuses. — Abolition de l'*Income tax* en 1802 et son rétablissement en 1803. — Création des cinq cédules qui décomposent l'*Income tax* en cinq impôts partiels n'ayant entre eux qu'un faible lien. — L'*Income tax* prend les revenus à la source et réduit l'inquisition au *minimum* possible, sans l'éviter complètement. — A partir de 1806, l'*Income tax* est porté à 10 p. 100 et n'admet que très peu d'exemptions et de réductions de droits. — Grande productivité de cet *Income tax ;* il rapporte près de 400 millions de francs en 1813. — Extrême impopularité de cet impôt ; il est aboli en 1815.

Troisième expérience de l'*Income tax* en Angleterre. — Cet impôt est rétabli par Robert Peel en 1842, à titre d'impôt temporaire. — L'impôt sur le revenu devient l'instrument de réforme fiscale par excellence. — Cet impôt a toujours été très combattu et regardé comme temporaire. — Remarquables paroles de M. Gladstone à ce sujet. — Taux toujours variable de l'impôt sur le revenu depuis 1842 jusqu'en 1879. — Il atteint le maximum de 6,60 p. 100 pendant la guerre de Crimée et descend à 0,82 p. 100 en 1874. — Variations du produit de la taxe. — Exemption complète des petits revenus. — Franchise partielle accordée aux revenus moyens. — L'impôt sur le revenu est, à l'heure actuelle, en Angleterre, d'une extrême légèreté. — Facilité qu'offre l'impôt sur le revenu pour faire face aux circonstances imprévues. — L'*Income tax* est pour le budget anglais une sorte de *bouche-trou* et d'*en-cas*.

Des moyens d'assiette et de perception de l'*Income tax*. — Les cinq cédules peuvent être considérées comme autant d'impôts distincts, sauf dans le cas des petits ou des moyens revenus qui réclament soit l'exemption totale, soit la franchise partielle. — Procédure particulière pour la cédule D ; garanties spéciales que la loi offre aux commerçants contre les indiscrétions. — Imperfections de l'*Income tax :* il soumet au même droit les revenus perpétuels, provenant presque spontanément de la richesse acquise, et les revenus passagers, provenant de l'activité personnelle. — Fraudes considérables qui se commettent à l'occasion de l'*Income tax*. — Dans la seule cédule D les dissimulations équivaudraient au tiers de la matière imposable. — Agitation en Angleterre pour l'abolition de l'*Income tax*. — Mérites incontestables de cet impôt. — Au taux de 0,82 p. 100 il produit plus de 100 millions : dans des cas de grands besoins nationaux il rapporterait aisément 5 ou 600 millions au taux de 5 ou 6 p. 100 — Des principes de la réforme de l'*Income tax*. — Il faudrait assujettir les cédules B, D et E à un droit moitié moindre que celui qui porte sur les cédules A et C. — Développement de la matière imposable à l'*Income tax*. — Elle atteint aujourd'hui près de quinze milliards de francs. — Le produit de l'*Income tax* doit doubler tous les trente ans.

L'impôt sur le revenu en Prusse. — Il se superpose aux autres impôts directs existants. — Il se décompose en deux branches : l'*Einkommensteuer* pour les revenus au-dessus de 3,750 francs et le *Classensteuer* pour les revenus plus petits. — Répartition des contribuables en classes, même pour l'*Einkommensteuer*. — Taxation administrative. — Inconvénients de cette taxe et des modes de perception. — L'impôt général sur le revenu en Autriche. — Décomposition de cet impôt général en plusieurs impôts partiels sur les différentes branches du revenu. — L'impôt sur la richesse mobilière en Italie. — Taux exagéré de cette taxe. — Des tentatives faites sous la Révolution de 1848 pour établir en France l'impôt général sur le

revenu. — Projet de M. Goudchaux. — Projet de la commission législative dont M. de Parieu était rapporteur. — Projet de M. Passy. — Les jurys composés de fonctionnaires administratifs et judiciaires doivent être préférés aux jurys électifs.

Résumé de l'expérience des différentes nations. — Les petits revenus doivent être exemptés. — Le taux de l'impôt doit être minime, 2 ou 3 p. 100 dans des circonstances normales; il ne saurait s'élever à 5 ou 6 p. 100 que dans des moments critiques. — Heureuse influence sociale de l'impôt général sur le revenu.

L'impôt général sur le capital dans plusieurs États de l'Union américaine. — Complication inextricable de l'assiette de cette taxe. — Des ménagements apportés dans la plupart des cantons suisses à l'application de l'impôt général sur le revenu ou sur le capital..... 441

CHAPITRE XI

DES IMPÔTS SUR LES MUTATIONS DE PROPRIÉTÉ ET SUR LES TRANSACTIONS. — LES DROITS D'ENREGISTREMENT ET DE TIMBRE.

Origine des droits sur les mutations de propriété et sur les transactions. — Par quel principe on les justifie. — Des caractères communs et des caractères particuliers des droits d'enregistrement et des droits de timbre. — Grande utilité sociale de l'institution de l'enregistrement. — Les droits de contrôle, d'insinuation et autres sous l'ancien régime. — Iniquité de ces droits : remontrances de Malesherbes et de la cour des aides.

Division des droits d'enregistrement en deux classes : les droits sur les mutations de propriété et les droits sur les actes. — Les droits fixes et les droits proportionnels. — Iniquité des surtaxes temporaires qu'on ajoute en temps de guerre ou de crise aux droits d'enregistrement. — Des reproches que mérite l'administration de l'enregistrement. — La complication des lois sur cette matière est inextricable. — Le taux de la plupart des droits est excessif.

L'impôt sur les successions. — Sur quelles considérations il s'appuie. — L'élévation des tarifs pour les successions entre collatéraux ou entre personnes non parentes n'est justifiée par aucun principe. — De la détermination du degré de parenté où s'arrête la successibilité *ab intestat*. — Nécessité d'éviter sur ce point tout arbitraire. — Danger qu'offrent les projets d'élimination de plusieurs degrés de parenté pour la succession *ab intestat*. — Légitimité de droits modérés sur les successions en ligne directe. — Le Trésor ne doit jamais réclamer un impôt auquel le contribuable ne puisse satisfaire avec un prélèvement sur son revenu annuel. — On devrait accorder pour le payement des droits de succession un délai de deux ou trois années. — Justification de la loi anglaise qui gradue les droits de succession d'après l'âge de l'héritier ou le *living interest*. — Utilité de réduire le taux des droits pour les fortunes qui sont dans l'espace de trois ans l'objet de plusieurs successions. — Injustice des droits actuels dans le cas des successions comportant des nus propriétaires et des usufruitiers. — Élévation beaucoup trop grande des droits sur les successions en ligne collatérale ou entre personnes non parentes. — Le taux de 5 p. 100 ne devrait jamais être dépassé. — Des droits sur les donations entre-vifs. — Produits des droits d'enregistrement sur les diverses natures de succession. — Exemption de tout droit accordée dans certains pays aux très petites successions. — Les droits de succession en Angleterre.

Les droits sur les ventes d'immeubles ou de meubles. — Énormité de ces taxes en France. — Inconvénients économiques d'un impôt aussi élevé. — Il nuit considérablement à la culture des terres. — Le droit de transmission sur les immeubles (y compris les frais accessoires) ne devrait pas dépasser 1 p. 100 du prix de vente. — Exemple de l'Angleterre.—Analyse du produit des droits sur les transmissions des meubles et immeubles en France. — Pourquoi un léger abaissement des droits sur les transmissions d'immeubles a été sans influence en Italie. — De l'augmentation rapide du produit des droits d'enregistrement en France.

Les droits de timbre. — Quelle en a été l'origine, quelle en est la justification? — Invasion continue de l'impôt du timbre dans tous les actes de la vie commerciale. —Le timbre de dimension et le timbre proportionnel. — Le timbre de 10 centimes sur les quittances. — Augmentation constante du produit de l'impôt du timbre. — Les quatre causes de cette augmentation. — Iniquité d'un grand nombre de droits de timbre. — Ces droits dévorent avec ceux de l'enregistrement les petites successions. — Exemple des ventes judiciaires. — Réforme proposée à ce sujet : insuffisance de cette réforme. — Les droits de timbre ne peuvent se justifier et éviter de grands inconvénients économiques qu'à la condition d'une très grande modération de tarifs.

Résumé des réformes nécessaires dans la législation de l'enregistrement et du timbre. — Évaluation des sacrifices que ces réformes demanderaient au Trésor..... 501

CHAPITRE XII

DES DROITS SUR LES CORRESPONDANCES ET SUR LES TRANSPORTS.

Par quelles raisons le service de la poste est devenu un monopole de l'État. — L'État doit-il faire payer ce service au prix de revient ou peut-il en retirer un bénéfice? — Énormité des revenus nets que les États ont longtemps tirés de la poste relativement aux frais d'exploitation. — La poste doit être avant tout un service social : elle ne doit être que très accessoirement une source de revenu fiscal.

Les origines de la poste en France. — Les messagers de l'Université de Paris. — Le roi Louis XI. — Produits de la poste sous l'ancien régime. — Le tarif de 1676. — Les tarifs insensés de la Révolution. — Les principes sur lesquels reposa le tarif postal jusqu'en 1848 : progression de la taxe suivant le poids et suivant la distance parcourue. — Pourquoi cette règle est illogique et inique. — Les variations du tarif postal en France.

Développements du service de la poste en Angleterre.— La célèbre réforme de Rowland Hill. — La taxe uniforme de 1 penny (10 centimes) à partir de 1840. — Les effets économiques et sociaux de cette réforme. — Le nombre des lettres est seize fois plus grand en 1882 qu'en 1839. — Résultats de la même réforme pour le Trésor. — Il faut quatorze ans pour que le revenu brut atteigne le niveau primitif. — Il faut vingt-trois ans pour que le revenu net redevienne ce qu'il était en 1839. — La réforme postale anglaise n'a donc pas augmenté les revenus immédiats et directs du Trésor; mais elle a puissamment contribué au développement commercial et au mouvement intellectuel depuis 1840. — Les cinq causes principales qui, indépendamment de tout changement des tarifs, tendent à accroître chaque année le revenu des postes dans les contrées civilisées. — Analyse des frais de perception des postes en Angleterre. — Le transport des correspondances n'entre que pour une faible somme dans les dépenses.

La réforme postale française de 1848. — En dix ans le nombre des lettres double; en huit ans le produit primitif est regagné. — Effets de l'augmentation de taxe depuis 1871. — Le nombre des lettres est moindre en 1874 qu'en 1869. — Les simples plus-values normales eussent autant augmenté les recettes du Trésor, au bout de trois ou quatre ans, que l'élévation de la taxe d'un cinquième. — Abaissement de la taxe intérieure à quinze centimes. — Effets de la réforme postale en différents pays.

Les différentes branches du revenu des postes en France. — Tarif longtemps exorbitant pour les envois d'argent, les journaux, les échantillons. — Grands avantages sociaux et économiques de la réduction considérable de ces taxes. — Améliorations introduites par la poste allemande. — De la proportion des frais d'exploitation au revenu brut en France.

Du service postal international. — Les deux anciens principes de l'administration française en cette matière. — Comment ces principes étaient radicalement faux. — La réforme postale de Berne. — Contrairement aux assertions bureaucratiques, l'application de cette réforme n'a porté aucun préjudice sensible au trésor français dont les recettes postales n'ont pas un instant cessé de croître.

Le service télégraphique.— Les recettes et les dépenses de l'administration des télégraphes en France et en Angleterre. — Le produit net est jusqu'ici insignifiant. — Les recettes de ce service n'ont pas jusqu'ici le caractère d'un impôt. — Conditions nécessaires pour qu'elles se développent.

Les impôts sur les transports. — Le seul motif qui les excuse est la facilité de la perception. — Ces taxes rapportaient en France près de 100 millions en 1877 et produisent encore, malgré des dégrèvements, 90 millions en 1882. — Énormité, iniquité et danger de cet impôt. — On peut admettre un léger droit sur le transport des voyageurs. — On doit rejeter toute taxe sur le transport des marchandises. 540

CHAPITRE XIII

DES DROITS DE DOUANE.

Origine et motifs des droits de douane. — Les droits fiscaux et les droits protecteurs. — Rapide exposé du système protecteur. — Comment le système protecteur a créé un faisceau d'intérêts particuliers opposés à l'intérêt général. — La protection accordée à l'industrie. — La protection accordée à l'agriculture : l'échelle mobile. — Les soupapes du système protecteur : les *drawbacks* et les admissions temporaires. — Comment le régime protecteur finit par être entamé.

De la division des droits de douane. — Les droits d'exportation. — Ils ne sont justifiés que lorsqu'un pays possède un monopole incontestable pour la production d'un article naturel qui soit d'un usage universel, comme le guano, le nitrate, etc. — En principe, les droits à l'exportation sont condamnables. — Cas du Brésil pour le café, de l'Italie pour le soufre, de la Grande-Bretagne pour la houille. — Des droits de transit. — Ils sont absolument mauvais.

Les droits à l'importation forment la catégorie la plus importante des douanes. — Dans quels cas ils sont fiscaux et dans quels cas ils sont protecteurs. — Les droits protecteurs sacrifient non seulement le consommateur au producteur, mais encore les producteurs des articles les plus raffinés aux producteurs des articles les plus grossiers. — Les droits de navigation. — De la protection accordée à la marine.

Le tarif général des douanes et le tarif conventionnel. — Les prohibitions absolues et les droits d'entrée. — Les droits *ad valorem* et les droits *spécifiques*. — C'est fortuitement et grâce aux guerres de la Révolution et du premier Empire que le système ultra-protectionniste s'est constitué en France. — Les Chambres recrutées par le suffrage restreint ont maintenu ou exagéré pendant la paix des tarifs de guerre. — Lutte des différents gouvernements contre les Chambres pour amener un adoucissement du régime protecteur. — L'enthousiasme du renchérissement. — La proposition Sainte-Beuve. — Les mesures douanières du second empire. — La réforme douanière dans la Grande-Bretagne.

Les cinq causes principales qui influent sur la productivité d'un régime de douanes : — 1° le nombre et l'importance des articles taxés; — 2° le taux des droits; — 3° la position géographique du pays; — 4° les habitudes et les goûts de la population; — 5° les règlements administratifs. — Rapprochement des produits des douanes en Angleterre et en France. — Pourquoi les douanes sont beaucoup plus productives dans le premier pays que dans le second.

Le revenu des douanes n'est pas toujours un revenu net : il faut souvent en déduire des primes et des restitutions. — Le produit brut et le produit net des douanes en France sous la Restauration, sous le règne de Louis-Philippe, sous le second empire avant ou après la réforme. — Les seuls droits de douane recommandables sont ceux qui portent sur les denrées exotiques dites *coloniales :* le sucre, le café, le cacao, etc. — Décomposition du produit des douanes en France. — Les trois quarts du produit des droits d'entrée proviennent de six articles seulement. — Les droits sur les articles fabriqués étrangers n'ont pas et ne peuvent pas avoir une grande importance. Ils devraient être abandonnés, ainsi que tous les droits sur les matières premières et sur la plupart des produits agricoles. — Ainsi dégagée et simplifiée, la douane française pourrait encore produire 150 millions. — Des mille

inconvénients du droit de statistique. — Le produit des douanes en Angleterre : pourquoi il a diminué depuis vingt ans.

Des frais de perception de l'impôt des douanes. — Diminution notable en France de la proportion des frais de perception aux recouvrements depuis 1860. — Considérable réduction du nombre des agents de la douane depuis la même date : six mille agents ont été rendus à la vie privée et aux travaux productifs. — Des moyens de perception des droits de douane. — Les vexations et les formalités dont ils sont cause. — Les habitants du rayon frontière sont dépourvus d'une partie de leur liberté civile et industrielle.

Des droits compensateurs. — Il ne faut jamais mettre des droits de douane sous le prétexte de compenser les impôts généraux établis dans le pays, c'est-à-dire les impôts sur les terres, sur les revenus, sur les transactions, sur l'industrie, sur les transports, etc. — Inconvénients multiples de ces prétendus droits compensateurs. — Les droits de douane compensateurs ne peuvent être justifiés que par l'existence d'impôts intérieurs spéciaux sur une denrée déterminée. — La suppression absolue des droits de douane est-elle possible? — De l'utilité qu'il y aurait à former une union douanière entre la France, la Belgique, la Hollande, la Suisse et l'Italie. — Des obstacles à ce grand projet..... 572

CHAPITRE XIV

DES IMPÔTS SUR LES CONSOMMATIONS A L'INTÉRIEUR DU PAYS.

Caractère des impôts sur les consommations. — Est-il vrai qu'ils soient tous des impôts de capitation? — On peut taxer soit la totalité des objets produits dans le pays, soit une partie seulement de ces objets. — La taxation de la totalité des produits du pays a été essayée en Espagne par l'*alcavala* et la *bolla*. — Énormes inconvénients de ce système. — Tentative analogue faite aux États-Unis pendant la guerre de sécession : taxes sur tous les objets manufacturés. — Caractère original et inextricable de cette taxation américaine. — Les effets de ce régime d'après M. David Wells. — Grand nombre d'articles taxés en Angleterre à la fin du dernier siècle et au commencement de celui-ci. — La fabrication des produits imposés souffre considérablement de ce régime fiscal — Aveu de l'administration anglaise relatif aux entraves que les droits sur les articles fabriqués mettent aux progrès industriels. — Les droits sur le papier, sur le verre et sur les glaces, sur le savon, sur les briques, sur le cuir, sur les chandelles, les bougies, les allumettes, etc. — Fausseté du système qui consiste à taxer un très grand nombre de produits. — Réforme opérée dans l'*excise* en Angleterre. — Avantages du système qui ne fait porter les taxes que sur un très petit nombre d'articles d'une consommation générale.

Des raisons qui font taxer certains produits de préférence aux autres. — Des quatre procédés pour imposer un produit national : l'*exercice* des fabricants; l'abonnement; la taxe spéciale du sol qui est cultivé en certaines denrées; le monopole de la fabrication ou de la vente. — Inconvénients et avantages respectifs de ces différents procédés. — Des droits spéciaux sur certaines catégories de fabricants ou de commerçants. — Les principaux impôts indirects. — L'impôt sur le sel. — Les défauts de l'impôt sur le sel sont grands, mais souvent la passion politique ou le préjugé les exagère. — De l'ancienne gabelle en France : énormité du taux de la taxe, inégalité de la répartition, iniquité de la perception, rigueur excessive de la répression. — Des vicissitudes de l'impôt sur le sel en France au dix-neuvième siècle. — Quantités de sel consommées à différentes époques : faible influence de l'abaissement des droits sur la consommation. — L'impôt sur le sel empêche l'emploi de cette denrée dans l'agriculture et l'élevage du bétail; c'est le seul inconvénient sérieux de cette taxe. — Du droit sur le sel en Angleterre. — Il y était infiniment plus élevé que dans la France actuelle : la contrebande était considérable. — De l'augmentation notable de la consommation par suite de la suppression absolue du droit. — L'impôt sur le sel dans les autres pays d'Europe. — Résumé des avantages et des inconvénients de cette taxe.

Les droits sur les boissons. — Ils fournissent les deux cinquièmes des recettes du budget anglais et près du cinquième des recettes du budget français. — Pourquoi l'impôt sur les boissons est plus productif et plus facile à percevoir dans les contrées du Nord que dans celles du Midi. — L'impôt sur les boissons, quoique plus lourd, est moins vexatoire en Angleterre qu'en France. — De l'organisation de l'impôt sur les boissons en France. — Grandes difficultés éprouvées pour asseoir équitablement cet impôt. — Modifications qu'il a subies. — Le régime des vins, cidres et poirés : le droit de circulation, le droit de détail et le droit d'entrée. — Formalités qu'exige la perception de l'impôt. — Le droit de circulation est relativement modéré. — Le droit de détail est exorbitant. — Des abonnements collectifs et individuels. — Suppression et remplacement du droit de détail dans les villes au-dessus de 10,000 âmes depuis 1875. — Régime des alcools, des eaux-de-vie et des liqueurs. — Le droit unique de consommation. — Les bouilleurs de cru : impossibilité de les soumettre à l'exercice. — Le régime fiscal de la bière.

Grande iniquité des droits sur les boissons en France. — Le propriétaire récoltant ne paie aucune taxe sur sa consommation. — Le contribuable riche dans les campagnes ou les petites villes ne paie que le droit modéré de circulation. — L'ouvrier, qui est obligé de s'approvisionner au détail, paie un droit infiniment plus élevé. — L'impôt sur les boissons est en France un impôt progressif à rebours. — De l'augmentation des droits depuis la guerre. — Énorme accroissement de l'impôt sur l'alcool depuis 1850. — Par quelles raisons la consommation de cette denrée s'est développée, quoique le droit ait été quadruplé dans un espace de vingt-cinq ans. — Grands inconvénients de l'impôt sur l'alcool pour beaucoup d'industries. — Production des boissons en France et montant des droits perçus à différentes époques. — Chiffres qui prouvent l'iniquité du droit de détail. — Remède partiel apporté par la loi de 1875 dans les villes au-dessus de 10,000 âmes.

L'impôt sur le sucre. — C'est l'un des impôts de consommation les moins pernicieux. — Pourquoi les Anglais ont supprimé l'impôt sur le sucre et pourquoi cet impôt mérite d'être conservé en France. — Des raisons qui ont presque partout fait taxer le sucre. — Des vicissitudes de l'impôt sur le sucre en France. — Comment cet impôt, qui peut être perçu avec beaucoup de facilité, a été l'objet de discussions inextricables. — Le sucre indigène et le sucre colonial. — Les fabricants de sucre et les raffineurs. — Le régime des types. — Les *drawbacks* et l'admission temporaire. — Les primes indirectes à l'exportation. — De l'exercice des raffineries. — Produit des droits sur le sucre en France à différentes époques. — Variations et abolition définitive des droits sur le sucre en Angleterre.

L'impôt sur le tabac. — Pourquoi le tabac est une excellente matière imposable. — L'impôt sur le tabac est le plus facile à justifier de tous les impôts de consommation. — Variations de l'impôt sur le tabac en France. — Le régime des zones : inconvénients de ce régime. — Le monopole de la fabrication et de la vente. — Pourquoi, malgré ses incontestables inconvénients, ce monopole peut être conservé. — Consommation du tabac en France et montant des droits à différentes époques. — L'impôt sur le tabac en Angleterre et dans les principaux pays d'Europe. — De la consommation moyenne du tabac par tête dans les différentes contrées.

Résumé des avantages et des inconvénients des principaux impôts de consommation..... 632

CHAPITRE XV

DES TAXES LOCALES.

Importance des finances locales pour la bonne gestion des finances générales. — Les taxes directes locales. — Faut-il que les taxes directes locales se rattachent aux taxes directes nationales? — La méthode française; la méthode anglaise et américaine. — De la spécialité des taxes locales. — Avantages et inconvénients de cette spécialité. — Les centimes additionnels départementaux en France.

La gestion financière des communes est beaucoup plus compliquée que celle des provinces. — Chiffre considérable et origines diverses des recettes communales en

France. — Importance des taxes locales en Angleterre. — Le domaine agricole et le domaine industriel des communes. — Les prestations en nature : avantages et inconvénients de ce régime.

Les octrois. — Origine et développement des octrois communaux. — Les denrées sujettes aux droits d'octroi. — Caractère protectionniste de quelques taxes d'octroi. — De la législation en cette matière. — Rendement des octrois en France de 1823 à 1880. — Diminution notable de la proportion des frais de perception. — De la distribution de l'impôt d'octroi entre les différentes classes de la population. — Les droits d'octroi sur le vin. — La consommation du vin à Paris et dans les autres communes à octroi.

Des inconvénients considérables des droits d'octroi. — Comment on pourrait supprimer cette taxe. — Comparaison du produit brut des octrois et de la contribution foncière dans les vingt principales villes de France.

De la suppression des octrois en Belgique. — Caractère général et résultats de cette réforme.

Le grand obstacle à l'établissement d'un bon régime financier local, c'est l'excessif développement des dépenses des localités. — La prodigalité et l'imprévoyance sont en tout pays les traits caractéristiques de la gestion des finances locales. — Augmentation considérable des dépenses locales en France, en Angleterre, en Belgique, en Italie, aux États-Unis.

Le budget de la ville de Paris. — Les quatre catégories de recettes qu'il comprend.

Par quelles raisons il est vraisemblable que les dépenses des localités seront moins importantes dans l'avenir qu'elles ne l'ont été dans le passé.

Nécessité pour l'État de contrôler efficacement la gestion des finances des localités..... 708

CHAPITRE XVI

DES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS. — DE L'EFFET DES TARIFS ÉLEVÉS, DES TARIFS MODÉRÉS ET DES BAS TARIFS. — DES PLUS-VALUES. — DU PHÉNOMÈNE DE LA RÉPERCUSSION GÉNÉRALE EN MATIÈRE D'IMPÔTS. — DU POIDS DES TAXES SUR LES DIFFÉRENTES CLASSES DE LA POPULATION. — CONCLUSION DU PREMIER VOLUME.

De la meilleure méthode pour opérer des dégrèvements d'impôts. — Il faut concentrer les dégrèvements sur quelques articles et non pas les éparpiller sur un grand nombre. — L'influence des dégrèvements n'est pas toujours immédiate; elle ne se fait quelquefois sentir que d'une manière indirecte. — Exemple de modifications aux droits d'octroi à Paris et de la suppression des octrois en Belgique. — L'expérience seule et les tâtonnements peuvent démontrer quel est, au point de vue du Trésor, le taux le plus productif pour un impôt de consommation. — Les diverses considérations dont il faut tenir compte en opérant des dégrèvements d'impôts.

Exemple frappant de la double influence des dégrèvements sur la consommation de l'article dégrevé et sur les revenus du Trésor. — L'impôt sur le sucre et les modifications des droits en Angleterre. — Énorme développement de l'usage du sucre, néanmoins perte pour le fisc qui ne retrouve pas sous le régime des faibles taxes un produit égal à celui qu'il encaissait sous le régime des taxes plus élevées. — Comment ce sacrifice direct du Trésor peut être compensé par des avantages indirects, par le développement de la prospérité générale.

Les dégrèvements ne peuvent être prudemment accomplis qu'à l'aide d'excédents budgétaires. — Les plus-values constantes des impôts indirects sont un phénomène naturel chez un peuple bien administré. — Causes de ces plus-values. — L'histoire financière de l'Angleterre depuis 1840 démontre les merveilleux effets des plus-values. — De 1849 à 1875 les recettes de l'État britannique se sont accrues de 440 millions de francs, quoique les impôts supprimés pendant la même période représentent une somme annuelle de 710 millions de francs. — Les plus-values sont la meilleure ressource pour l'amélioration d'un régime fiscal. — Des plus-values en France. — De l'usage qu'on en pourrait faire à l'avenir.

Du phénomène de la répercussion des impôts sur la totalité du corps social. — La société est un être plastique qui tend à redresser d'elle-même et sans en avoir conscience les inégalités primitives de la plupart des impôts. — Conclusions exagérées que l'on tire de ce fait.

Du poids des impôts sur les différentes parties de la société française. — Les habitants des campagnes, surtout les propriétaires résidents, paraissent être la classe la plus favorisée. — Après cette classe vient celle des rentiers qui ne semble pas non plus supporter sa juste part des charges publiques.

Conclusion : le maintien de la paix pendant un quart de siècle, le développement des plus-values, la réforme des impôts directs, permettraient la suppression graduelle de toutes les taxes qui gênent la production et des plus onéreux impôts de consommation. — Le développement du domaine industriel de l'État et des municipalités sera dans un avenir plus lointain d'un grand secours pour l'abolition complète des taxes sur les denrées de première nécessité..... 755

FIN DE LA TABLE DU PREMIER VOLUME.

Corbeil. — Typ. et stér. Crété.

UNIVERSITY OF MICHIGAN
3 9015 06533 2986

DO NOT REMOVE
OR
MUTILATE CARD